

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Gorjup

Koncept državljanstva na primeru evropskega državljanstva

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Gorjup

Mentor: doc. dr. Andrej Kurnik

Somentorica: asist. dr. Barbara Rajgelj

Koncept državljanstva na primeru evropskega državljanstva

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

Zahvaljujem se svoji družini, brez katere mi ne bi uspelo, mentorju in somentorici za vso strokovno pomoč in nasvete, ter prijateljem, ki so mi stali ob strani. Hvala vsem skupaj in vsakemu posebej, vsakemu za nekaj drugega in vsem za iste stvari, pomoč, podporo in prijateljstvo. Kajti brez vseh vas bi bila pot do cilja znatno težja.

KONCEPT DRŽAVLJANSTVA NA PRIMERU EVROPSKEGA DRŽAVLJANSTVA

Koncept državljanstva se je razvijal in spreminjal od antike naprej. Pogosto je bil vezan zgolj na nacionalno državo, ki ga je združila s teritorialno identiteto. Primer državljanstva, ki ni vezan na nacionalno državo je državljanstvo Evropske Unije. Pravno-formalno je bilo vpeljeno leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo. Državljanom dodeljuje pravico do svobode gibanja in pravice do prebivanja na ozemlju držav članic, pravico voliti in biti izvoljen za poslanca na volitvah za evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer ima državljan stalno prebivališče, pravico do diplomatske in konzularne zaščite, pravico nasloviti peticijo na evropski parlament in pravico obrniti se na varuha človekovih pravic. Kljub vsem pravicam, ki obstajajo, pa ne moremo govoriti, da je državljanstvo v praksi dejansko zaživelo, saj obstaja veliko deficitov. Prebivalci EU dajejo veliko prednost nacionalnemu državljanstvu pred evropskim državljanstvom. Državljanji ne participirajo pri odločanju v institucijah EU zaradi pomanjkanja interesa in zaradi pomanjkljivosti sistema, ki jim večinoma ne daje te možnosti. Rešitve problema bi lahko bile v večji vključenosti državljanov v institucionalne debate EU, večji možnosti potrjevanja institucionalnih sprememb na referendumih v vseh državah članicah EU.

Ključne besede: državljanstvo, evropska unija, državljanske pravice, evropsko državljanstvo.

CONCEPT OF CITIZENSHIP IN THE CASE OF EUROPEAN CITIZENSHIP

The concept of citizenship has been developed and modified since antiquity onwards. Often it was linked only to the nation state and therefore merged with territorial identity. An example of citizenship, not bound to nation state, is the citizenship of the European Union. The latter citizenship was formally introduced in 1992 with the Maastricht Treaty. According to this Treaty, Citizens of European Union are granted the right to freedom of movement, right of residence in the territory of any Member State, the right to vote and be elected in the elections for European Parliament and in local elections in the Member State where the citizen resides, the right to diplomatic and consular protection, the right to petition the European Parliament and the right to turn to the Ombudsman. Despite all these rights the citizenship is not yet fully effective. Citizens give preference to their national citizenships instead of European. Citizens do not participate in decision-making in EU institutions, due to lack of interest and the system itself, which generally does not provide them this option. Solution to the problem could lie in greater citizen involvement in the institutional debate on the European Union and greater opportunities for attesting the institutional changes in the referendums in all Member States.

Key words: Citizenship, European Union, Citizenship rights, European Citizenship.

KAZALO

1 UVOD.....	7
2 METODOLOŠKO-POJMOVNI OKVIR	10
2.1 OPREDELITEV PROBLEMA, CILJ PREUČEVANJA IN HIPOTEZE	10
2.2 PRISTOP IN UPORABLJENE METODE.....	10
2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	11
3 RAZVOJ MODERNEGA KONCEPTA DRŽAVLJANSTVA	12
3.1 ANTIČNA KONCEPTA DRŽAVLJANSTVA.....	12
3.2 RIMSKI KONCEPT DRŽAVLJANSTVA	15
3.3 OBDOBJE SREDNJEVEŠKIH MESTNIH DRŽAVIC	17
3.4 TRANSPLANTACIJA KONTEKSTA DRŽAVLJANSTVA IZ KONTEKSTA MESTNIH DRŽAVIC V KONTEKST MONARHIJE.....	19
3.5 ROUSSEAUJEVSKI IN MONTESQUIEJEVSKI KONCEPT DRŽAVLJANSTVA TER FRANCOSKA REVOLUCIJA	24
3.6 DRŽAVLJANSKO REPUBLIKANSKA TRADICIJA	27
3.7 LIBERALNA TRADICIJA DRŽAVLJANSTVA	28
3.8 MARSHALLOVA KLASIČNA DELITEV MODERNEGA DRŽAVLJANSTVA	29
3.8.1 <i>Civilno državljanstvo</i>	32
3.8.2 <i>Politično državljanstvo</i>	32
3.8.3 <i>Socialno državljanstvo</i>	33
3.9.4 <i>Ekonomsko in kulturno državljanstvo</i>	33
4 KONCEPTI DRŽAVLJANSTVA, KI IZZIVAJO TERITORIALNI POGLED..	35
4.1 FEDERALIZEM V KONTEKSTU DRŽAVLJANSTVA.....	35
4.2 KONCEPT DRŽAVLJANSTVA V GLOBALNI DOBI	36
5 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO.....	40
5.1 OD IDEJE DO INSTITUCIONALIZACIJE EVROPSKEGA DRŽAVLJANSTVA	40
5.2 KONCEPT EVROPSKEGA DRŽAVLJANSTVA	44
5.2.1 <i>Evropski demos</i>	47

5.2.3 Deficiti evropskega državljanstva.....	51
5.3 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO IN PRAVICE, KI IZVIRAJO IZ STATUSA DRŽAVLJANA	67
5.1 SVOBODA GIBANJA IN PRAVICA DO PREBIVANJA NA OZEMLJU DRŽAV ČLANIC	71
5.2 PRAVICA VOLITI IN BITI IZVOLJEN ZA POSLANCA NA VOLITVAH ZA EVROPSKI PARLAMENT IN NA OBČINSKIH VOLITVAH V DRŽAVI ČLANICI, KJER IMA DRŽAVLJAN STALNO PREBIVALIŠČE	73
5.3 PRAVICA DO DIPLOMATSKE IN KONZULARNE ZAŠČITE	75
5.4 PRAVICA NASLOVITI PETICIJO NA EVROPSKI PARLAMENT IN PRAVICA OBRNITI SE NA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	77
6 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO V PRAKSI.....	79
7 ZAKLJUČEK.....	68
8 LITERATURA	90

SEZNAM KRATIC

EU – Evropska Unija

EGS – Evropska Gospodarska Skupnost

EU15 – Članice Evropske Unije do maja 2004

EU27 – Članice Evropske Unije po januarju 2007

EP – Evropski Parlament

EK – Evropska Komisija

SES – Sodišče Evropskih Skupnosti

MZZ RS – Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

1 UVOD

»Primarna dobrina, ki jo podeljujemo drug drugemu, je članstvo v neki človeški skupnosti. In glede na članstvo se strukturirajo vse naše ostale distributivne izbire: članstvo določa, s kom bomo te izbire sprejemali, od koga bomo zahtevali pokorščino in pobirali davke, in komu bomo dodeljevali dobrine in storitve (Walzer v Aveneri in de-Shalit 2004, 62).«

Državljanstvo je članstvo posameznika v neki obstoječi politični skupnosti in se običajno veže na nacionalno državo. Vendar Heater (v Deželan in drugi 2007, 18) na podlagi historične analize opozarja, da je lahko koncept državljanstva združljiv s prav vsako geografsko enoto, od majhnih mest do celotnega sveta. Takšen vidik koncepta državljanstva je bil pogosto zapostavljen, saj je nacionalna država »namreč postopoma združila koncept državljanstva z teritorialno identiteto«. Sam koncept je temeljil na odnosu med državljanom in državo oziroma na suverenosti ljudstva. Kljub temu, da se je skozi zgodovino koncept državljanstva spreminjal in dopolnjeval, je prvotno ideja ločiti pripadnike nekega ozemlja od tujcev ostala. Koncept državljanstva ne le, da zagotavlja pravice in določa dolžnosti, ampak tudi krepi zavest o skupnosti in občutek pripadnosti. Prav slednje je bil in še je velik problem znotraj Evropske Unije (EU), kar pa so poskušali rešiti z ustanovitvijo evropskega državljanstva. Le-to je pravno-formalno dokaj dobro zastavljeno, vendar v šestnajstih letih obstoja še ni rešilo prvotnega problema. V času velikih integracijskih korakov v Evropi, ki so daleč prerasli meje ekonomske integracije, je uvedba koncepta evropskega državljanstva simbolno sporočilo vlad držav članic EU, da so enotne v zaupanju v nadnacionalne institucije in enotne v občutku pripadnosti Uniji. Ciosa (v Zupančič 2003, 2) ocenjuje, da je to njihov odgovor na očitno pomanjkanje legitimnosti nadnacionalnih procesov. Fossum in Eriksen (v Zupančič 2003, 2) pa sta do vlad kritična, saj se je potreba po krepitvi podpore evropskemu projektu povečala premo sorazmerno s širjenjem dejavnosti in pristojnosti EU. Problem demokratične legitimnosti dejanj evropskih institucij je po mnenju avtorjev glavna zavora pred sprejetjem evropskega državljanstva za svojega. Državljanstva EU namreč ne moremo razumeti le kot korak naprej od ekonomske integracije, ampak kot del

dinamičnega procesa evropske integracije in dejavnosti Unije, ki vse bolj vpliva na življenje državljana (Zupančič 2003, 7).

Ideja evropskega državljanstva je že zelo stara ideja, vendar pa se je začela razvijati šele v drugi polovici prejšnjega stoletja. Najpomembnejši napredek na tem področju pa je bil storjen šele v 90-ih letih prejšnjega stoletja, ko je bilo evropsko državljanstvo uveljavljeno z Maastrichtsko pogodbo. Evropsko državljanstvo je predvsem pomembno, da državljanke držav članic Evropske Unije (EU) med seboj poveže, jim približa samo EU in njene institucije ter da se čutijo vključene v njeno delovanje. Evropsko državljanstvo dejansko obstaja odkar je bilo pravno-formalno urejeno, vendar menim, da je bolj pomemben drugi vidik, ki je dejansko zavedanje evropskih državljanov o svojem statusu. Občutek pripadnosti EU bi pomenil večje sodelovanje, povezanost med državljani EU, kar bi prineslo večjo moč in bolj učinkovito delovanje znotraj EU kot tudi navzven. Bistven problem je v tem, da se bojimo, da bomo z evropskim državljanstvom zgubili svojo nacionalno identiteto. Zato smo še zmeraj najprej Slovenci, Angleži, Italijani, ..., in ob posebnih priložnostih tudi državljani EU. Koncept državljanstva nacionalnega tipa je še zmeraj močnejši od koncepta evropskega državljanstva. Azeglio (v Cederman 2000, 3) je nekoč izjavil: »Ustvarili smo Evropo, zdaj pa moramo še Evropejce«.

Popolnoma drugačna vprašanja pa si zastavlja Weiler: ali je evropsko državljanstvo sploh potrebno (2002, 442). Uvedba le-tega namreč lahko pomeni korak na poti k enotni državi Evropi, še posebej v primeru, da je državljanstvo utemeljeno na državnem pojmovanju nacionalne pripadnosti (Weiler 2002, 451). Nadaljuje, da se članstvo v demosu politične skupnosti razume v državljanskopolitičnem in ne v etničnokulturnem smislu. Zato je Unija sestavljena iz državljanov, ki že po sami definiciji niso iste narodnosti. Kreiranje evropskega demosa tako ne temelji na realni ali imaginarni nadevropski kulturni sorodnosti ali skupni zgodovini in vzpostavljanju evropskega »nacionalnega« mita, na katerem sicer temelji identiteta naroda. Namen evropskega državljanstva torej ni ustvariti čustveno povezanost, lastno nacionalni pripadnosti, še pravi Weiler (2002, 451).

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Opredelitev problema, cilj preučevanja in hipoteze

V diplomskem delu se ukvarjam s problemom koncepta evropskega državljanstva. Evropsko državljanstvo je sicer pravno-formalno urejeno, vendar pa je njegov največji problem dejansko to, da še ni zaživel med ljudmi. Prebivalci EU namreč še vedno pred državljanstvo EU postavljajo državljanstvo nacionalnega tipa in se le redko počutijo kot državljani EU. V diplomskem delu se bom ukvarjala z različnimi vidiki evropskega državljanstva, z namenom, da dokažem, da je najbolj problematično to, da ni zaživel evropski demos kot eden izmed predpogojev državljanstva.

H1: Kljub vsem željam in dejavnostim, ki stremijo k temu, da bi koncept državljanstva EU zaživel v praksi, o tem ne moremo govoriti, ker evropski demos, kot eden izmed predpogojev državljanstva, ne obstaja.

2.2 Pristop in uporabljene metode

Na podlagi opredelitve problema in postavljene hipoteze sem izbrala raziskovalne metode. Pri pisanju diplomskega dela sem uporabila metodo neempiričnega raziskovanja. Ta temelji na analizi primarnih in sekundarnih virov, kjer sem vsebino virov najprej analizirala in nato napravila sintezo. Med sekundarnimi viri so predstavljale pomemben vir relevantnih podatkov znanstvene monografije in strokovni članki. Osnovna literatura mojega diplomskega dela je Balibarjeva knjiga z naslovom *Mi, državljani Evrope*. Med temeljnimi metodami moram izpostaviti še deskriptivno metodo, ki se pojavlja čez celotno diplomsko delo.

V prvem delu diplomskega dela sem uporabila konceptualno analizo kot kvantitativno metodo analize (predvsem sekundarnih virov), s katero sem si pomagala pri pomenu konceptov (predvsem državljanstva) ter njihovih zgodovinskih spreminjanj. Zgodovinskorazvojnemu deskriptivnemu pregledu idej državljanstva sem dodala še

analizo sprememb oziroma tendenc v zgodovinskem razvoju državljanstva. V drugem delu diplomskega dela sem uporabila tudi metodo analize primarnih virov ter ji dodala še sistematično in funkcionalno interpretacijo. Na koncu diplomskega dela pa sem uporabila še analizo uradnih statistik.

2.3 Struktura diplomskega dela

V tretjem poglavju, ki sledi uvodu in opredelitvi problema, je prikazan zgodovinski pregled konceptov državljanstva vse od antike pa do postavitve Marshallove klasične delitve državljanstva, ki jo tudi podrobneje predstavim. Zgodovinski pregled je potreben, saj lahko le tako opredelimo koncept državljanstva. V četrtem poglavju bom predstavila koncepte državljanstva, ki izzivajo teritorialni pogled, kot podlago za lažje razumevanje evropskega državljanstva. Izpostavila bom koncepte državljanstva v federalizmu in globalni dobi, ki se s preseganjem meja spoprijemajo na drugačne načine kot evropsko državljanstvo. Peto poglavje je namenjeno različnim vidikom evropskega državljanstva. Kot prvo predstavim institucionalizacijo evropskega državljanstva, nadaljujem pa z njegovim konceptom. Znotraj tega je posebej izpostavljen pomen evropskega demosa in deficitov evropskega državljanstva. Poglavje zaključujem s predstavitvijo pravic, ki jih državljanstvo EU prinaša. Šesto poglavje pa ponuja praktičen vpogled v trenutno situacijo na področju evropskega državljanstva. Prikazane so raziskave in dejanske aktivnosti vladnih in nevladnih institucij, ki se zavzemajo za promocijo in vzpostavitev bolj aktivnega državljanstva EU. V zaključku podajam svoje ugotovitve ter tako potrjujem oziroma zavračam zastavljeno hipotezo.

3 RAZVOJ MODERNEGA KONCEPTA DRŽAVLJANSTVA

Koncept državljanstva ima izvor daleč nazaj v zgodovini, saj izvira iz grških mestnih držav. V nadaljevanju bom predstavila različne zgodovinske modele koncepta državljanstva vse od njegovih začetkov v grških mestnih državah pa do Marshallove postavitve teorije državljanstva, ki jo danes štejemo za moderni koncept državljanstva.

3.1 *Antična koncepta državljanstva*

V Antičnem obdobju sta se razvila dva različna koncepta državljanstva, in sicer špartanski in atenski koncept.

V Šparti so bili privilegiran razred Špartiati, vojaška elita, kateri so edini imeli status državljanov, ki pa ni bil dosmrten. Bistvena lastnost špartanskega koncepta državljanstva je bilo načelo enakosti¹, ki se je kazalo predvsem v enakih možnostih sodelovanja pri odločanju in upravljanju države, ne glede na njihov fizični ali ekonomski položaj. Naslednja pomembna značilnost tega sistema je bilo lastništvo dela javne zemlje (gr. kleroi), ki je bila razdeljena tako, da so vsi državljani imeli zagotovljen minimalen dohodek iz kmetijstva. Državljanji, ki so si svoje znanje pridobili s pomočjo stroge in brutalne vzgoje, ki je temeljila na železni disciplini, so se predvsem ukvarjali z skrbjo za vojaško varnost in vodenjem države. Ta vzgoja pa je bila tudi proces za pridobitev statusa državljana, saj so po trinajstih letih dobili status kvazi-državljana, ki jim je podelil državljanske dolžnosti (kot so vojaške dolžnosti), ni pa jim še omogočal državljanskih pravic. Slednje so dobili, ko so jih s procesom iniciacije novih državljanov na skupinskih obredih soglasno izvolili državljani. Na teh slovesnostih so državljani opravili tudi dolžnost obveznega darovanja, s čimer so ohranjali status državljana. Neizpolnjevanje državljanskih dolžnosti (kamor so spadali skupna predanost ciljem, zavestno in

¹ Načelo enakosti se je nanašalo na vse državljane, torej le na privilegiran razred vojaške elite (gr. Homoioi) (Deželan in drugi 2007, 34).

odgovorno spoštovanje dolžnosti², dosledno spoštovanje zakonov in sodelovanje pri skupščini) je pomenilo takojšen odvzem statusa državljana (Deželan in drugi 2007, 34–35).

Kasneje je špartanski sistem in z njim tudi koncept državljanstva začel nazadovati zaradi vse večjih ekonomskih in posledično tudi političnih neenakosti, hkrati je padala tudi vojaška morala, pripadnost skupnosti in predanost državi. Koncept državljanskih vrlin, ki je imel v Šparti velik pomen in je bil na visoki ravni, je začel propadati. Kot možne razloge propada špartanskega sistema pa se izpostavlja tudi prevelika osredotočenost na vojaške zadeve in prepoved individualnega razmišljanja predvsem na področjih umetnosti in znanosti (Deželan in drugi 2007, 35). Heater (v Deželan in drugi 2007, 35) trdi, da Aristotel vidi največji prispevek špartanskega sistema h konceptu enakosti med državljani, participacije v političnem življenju in dolžnosti obrambe države.

V Atenah so imeli status državljana le odrasli svobodni moški, ki so bili rojeni Atenci, ženske in otroci državljanov pa so spadali le v državljansko kategorijo. Arendtova o svobodi (Bibič 1997, 295) pravi, da jo prvotno lahko izkusimo le v občevanju z drugimi in ne v občevanju s samim seboj, saj so po njenem mnenju ljudje svobodni le glede drug na drugega, torej le na področju političnega in svojega ravnanja, saj samo na teh dveh področjih lahko izkusijo, kaj svoboda pozitivno je in da je več kot svoboda od prisile. Avtorica nadaljuje (Bibič 1997, 296), da v smislu dokazljive realnosti svoboda in politika sovpadata in da brez političnega zagotavljanja javnega področja svoboda ne bi imela mesta na svetu. Tako tudi v antiki ne bi mogli govoriti o svobodnih ali nesvobodnih državljanih, če ti ne bi bili bolj ali manj vključeni v politično življenje skupnosti. Zatorej pri primitivnejših plemenih ali v privatni sferi družinskega gospodinjstva svoboda nima posvetne realnosti, še ugotavlja Arendtova (Bibič 1997, 296).

Nadaljujmo z naslednjo antično svobodno kategorijo, z Metojki, ki so bili svobodni stalni ali začasni priseljenci, ki niso imeli statusa državljana, so pa bili upravičeni do nekaterih omejenih pravic in so morali spoštovati nekatere državljanske dolžnosti, predvsem

² Najpomembnejša je bila vojaška dolžnost (Deželan in drugi 2007, 35).

vojaško obveznost in obdavčevanje. Sužnji, ki so bili nesvobodni, pa so bili popolnoma brez pravic (Deželan in drugi 2007, 39; Faulks 2000, 19). Sovpadanje svobode in politike je samoumevno tako le za klasično antiko, saj gre šele pri teorijah novega veka v politiki zgolj za varnost in življenjske interese družbe in njenih posameznikov (Arendt v Bibič 1997, 297). Arendtova še dodaja (Bibič 1997, 299-300), da politično v smislu polisa predstavlja pojavni prostor virtuoze svobode, ki je lastna samo delovanju. Podobno o svobodi trdi Negri (1999, 15), saj zanj postane svoboda javni prostor, konstitucija odnosa komunikacije, njegovih pogojev možnosti in torej njegove moči. Svoboda po njegovem postane *polis*. Svobodnjaki so bili torej v antiki svobodni le, dokler in če so politično delovali na politično-javnem področju, ki je po mnenju Arendtove (Bibič 1997, 300) posvetno vidni kraj, kjer se svoboda lahko manifestira, udejanja v besedah, dogodkih, ki sami postajajo del spomina ljudi in s tem zgodovinski. Svobodni so bili tudi na račun zanikanja svobode ali nadziranja svobode v breme suverenosti vseh drugih, če uporabimo besede avtorice (Bibič 1997, 302).

Čeprav Solon še ni govoril o državljanih, temveč le o Atencih, nekateri modernejši zgodovinarji postavljajo rojstvo državljanov v njegove reforme. Solon je s svojo reformo državljan³ razdelil v štiri premoženjske razrede: najnižji sloj so bili delavci, ki so bili lahko navzoči le na skupščini in v poroti, sledili so častniki, konjenica in tisti državljani, ki so imeli največ imetja. Med tri najvišje razrede so bile razporejene državniške službe, glede na oceno posameznikovih sposobnosti. Kleisten pa je dodal še delitev, ki je temeljila na pripadnosti klanom in solonskih štirih razredih, in sicer na tri regije: mesto, notranjost in obala, vsaka izmed treh regij pa je bila razdeljena še na desetine. Prav tako pa so bili državljani v Atenah razdeljeni po starosti. Mladenci družin državljanov so pri osemnajstih letih, ko so postali državljani, začeli vojaško izpopolnjevanje in dolžnosti. Med dvajsetim in tridesetim letom so bili ti posamezniki le delni nosilci državljanskih pravic, s tridesetimi pa so dobili status polnopravnih državljanov. Vsi državljani so imeli pravico sodelovati v porotniškem pravosodnem sistemu, upravljati politični sistem in se

³ V njegovi opredelitvi so poimenovani Atenci, vendar bom za potrebe tega diplomskega dela uporabljala besedo državljani.

udeleževati sej skupščine, ki so kasneje bile celo plačane⁴. To zadnje je bilo zlasti pomembno, saj je skupščina volila generale, vpeljala zakonodajo in preverjala odgovornost javnih uslužbencev ob koncu njihovega letnega mandata (Deželan in drugi 2007, 37–39; Magnette 2005, 10–16). Za Atence je bilo torej pomembno aktivno državljanstvo, ali če povemo z Aristotelovimi besedami »...biti resnično človek pomeni, da mora posameznik biti državljan in to aktiven« (v Faulks 2000, 17). Kasneje je Perikles uvedel zakon, ki je omejil državljanke le na tiste, ki so imeli oba starša Atenca⁵, kar je posledično pomenilo zmanjšanje števila državljanov. Učinek zakona je bil predvsem v tem, da so postale pravice in privilegiji državljanov bolj ekskluzivni. Podpirala ga je večina državljanov, ki so se sedaj počutili kot člani nekakšnega bolj zaprtega kluba (Thorley 1998, 76–77).

3.2. Rimski koncept državljanstva

Rimski koncept državljanstva nekateri avtorji (npr. Meehan v Newman 1997, 148; Faulks 2000, 19; itd.) izpostavljajo kot najbolj primerljivega z današnjim konceptom evropskega državljanstva. Kot glavni razlog za to lahko izpostavimo koncept dveh statusov državljanstva. Če pa poskušamo primerjati rimski koncept državljanstva z grškim, sta si ta dva koncepta sprva podobna, saj je bil koncept državljanstva v obdobju rimske republike prav tako privilegiran status tesno povezan s politično participacijo; če pa primerjamo grški koncept državljanstva z rimskim v imperialnem obdobju, se v marsičem razlikujeta. V rimskih imperialnih letih koncept državljanstva postopno izgubi povezavo s participacijo (Faulks 2000, 19) in namesto tega postane bolj prilagodljiv in se pojavlja v različnih oblikah ter začne, kot trdi Riesenberga »...pogosto delovati tudi kot blažilec socialnih konfliktov in močan politični argument pri sklepanju zavezništev ali ohranjanju *statusa quo*.« (v Deželan in drugi 2007, 40).

⁴ Faulks ugotavlja, da s pomočjo teh plačil lahko vidimo izvajanje državljanstva kot simbol dominancie politike nad ekonomijo v kolektivnih prioritetah polisa (Faulks 2000, 17).

⁵ Prej je zadostovalo, če je bil Atenec le oče (Thorley 1998, 76).

Koncept rimskega državljanstva (Deželan in drugi 2007, 40) se je začel razvijati že v zgodnji dobi republike, ko so plebejci v boju proti patricijem dosegli vzpostavitev ljudskih tribun, ki so ščitile manj privilegirane pred zlorabami in nepravilnostjo. Tudi iniciacija v državljanstvo se je razlikovala od grške. Tako prvotno neformalna, kot je bila razglasitev novorojenca za državljana s strani očeta državljana, kot tudi kasnejša bolj formalna oblika cenzusa oziroma plemenskih list odraslih državljanov, ki so jih cenzorji sestavljali vsakih pet let. Taki natančni sezname so bili pomembni predvsem za obdavčevanje in vpoklic v vojaško obveznost. Kasneje pa je postala registracija rojstev v navzočnosti državnega uradnika obvezna, zapisana pa je bila v obliki certifikatov o državljanstvu. Sintagma »zemlje in krvi«, torej rojstev na določenem teritoriju in rojstva staršem, ki so državljeni, določa državljanstvo v rimskem pravu (sintagma je imela v nacionalsocialističnem upravičevanju svojega posnemovalca) (Agamben 2004, 140). Bistvenega političnega pomena ta sintagma v antiki ni imela, saj je izražala le razmerje podložništva, že s francosko revolucijo pa dobi sintagma nov pomen.

Status rimskega državljanstva je pomenil življenje v skladu z rimskim pravom, ki je posameznika vodil in hkrati ščitil tako v javnem kot zasebnem življenju. Sestavljen je bil iz različnih dolžnosti (kot so npr.: davki, vojaške obveznosti, ...) in pravic, ki so se delile na pravice javnega oziroma političnega življenja (kot so npr.: pravica voliti člane skupščine in kandidate za politične funkcije, pravica članstva v skupščini, ...) in pravice zasebnega življenja (kot so npr.: pravica do trgovanja z rimskimi državljani, pravica do zaščite pred avtoriteto provincialnega vladarja, ...). Velika razlika med rimskim in grškim konceptom državljanstva je bila v tem, da je status rimskega državljanstva veljal ne glede na politično udejstvovanje posameznika. Enaka pa sta si bila ta koncepta v tem, da je pri obeh veljal ideal odgovornega in dostojnega državljana, ki je svoje državljanske dolžnosti opravljal v skladu z ideali koncepta državljanskih vrlin (Deželan in drugi 2007, 40).

Rimska posebnost je bilo strateško podeljevanje rimskega državljanstva kot instrument za blažitev konfliktov. Rimljani so si s podeljevanjem državljanstva zagotovili lojalnost posameznih regij, dodatne subjekte obdavčevanja in rekrute za legionarsko vojsko. To podeljevanje državljanstva je bil prvi razlog, da se je status državljana močno razširil.

Drugi razlog za razširitev tega statusa pa je bila vpeljava drugorazrednega državljanstva oziroma pol-državljanstva. Ta status, ki se mu je v latinščini reklo *civitas sine suffragio*, so podeljevali prebivalcem ozemelj, ki so se Rimu upirala. Drugorazredni državljani so se od polnopravnih razlikovali predvsem v tem, da niso imeli volilne pravice, niso imeli pravice do kandidature za položaj državnih uradnikov oziroma magistratov. Status državljanstva je tako postal zelo prožen, kar je omogočalo delitev koncepta na dva obraza: nespremenjeni zasebni in javni del, pri katerem se je manipuliralo z javnim delom. Ves čas pa je obstajala mobilnost med različnimi državljanskimi stopnjami (Deželan in drugi 2007, 41).

Pri rimskem državljanstvu moramo obvezno še omeniti koncept dvojnega državljanstva, s katerim se je podrobneje ukvarjal tudi Cicero. Kadar so Rimljani osvojili zelo razvita družbeno-politična ozemlja, ki so že uporabljala koncept državljanstva, so jim le tega dovolili obdržati, vendar so hkrati dobili tudi rimskega. Cicero je trdil, da dva statusa državljanstva nista združljiva, saj posameznik ni zmožen biti lojalen do obeh hkrati. Predlagal je odvzem že obstoječega statusa državljanstva, saj posameznik nima enakih možnosti hkratne participacije, spremljanja političnih zadev in poznavanje političnega udejstvovanja (Deželan in drugi 2007, 41).

3.3 Obdobje srednjeveških mestnih držav

Razvoj modernega koncepta državljanstva je bil prvotno predvsem odziv na praktične potrebe, saj je vsako mesto razvilo svoje institucionalne mehanizme, vzpostavilo zakonike na področju trgovanja in sodniških prerogativ. Določitev, katerim zakonom je podrejeno mesto, je predvsem v Italiji postala nujnost. Različno od mesta do mesta, pa vendar v istem duhu, je bil ustvarjen status državljana. Juristi⁶ so si prizadevali definirati vsebino in pogoje za »privilegije«, pravice in dolžnosti ter določiti kriterije za pridobitev

⁶ Juristi niso bili le praktiki, temveč tudi politični teoretiki in predvsem pravniki doktrine »popularne suverenosti« (Magnette 2005, 44).

državljanstva. Pogosto so se izogibali uporabi uradnih nazivov za poimenovanje statusa državljanov in so uporabljali fraze kot so »ustvarjati državljane« ali »sprejemati kot državljane«. Občasno je bil uporabljen tudi nov termin *cives*, ki je nemudoma dobil specifičen pomen: označeval je uzakonjen status, ki ustvari državljana in določa njegove prednosti. (Magnetete 2005, 43).

Skozi desetletja je definicija *civilitas* postala politična tema, ki je postajala zmeraj bolj pomembna. *Cives originarii* (rojeni državljani) so ljubosumno branili svoje privilegije, ni se jim zdelo pravično, da bi tujci, ki jim je država dala status državljana, lahko uživali iste pravice, kot oni sami (npr. plačevanje nižjih davkov ob vstopu v mestno državico). Iz tega razloga se je pojavljalo vprašanje, če so državljani, ki jih ustvari država - tisti tujci, ki jim je državljanstvo naknadno podeljeno - lahko enakovredni državljanom po rojstvu, in pa, če država lahko sploh ustvarja državljane. Na ti dve vprašanji poda odgovor Bartolus z izpostavitvijo dveh temeljnih postulatov moderne doktrine državljanstva:

1. *civitas sibi faciat civem*; država ustvarja svoje državljane
2. *cives civiliter sunt*; posameznik je državljan na podlagi civilnih zakonov (v Magnetete 2005, 44–45).

Bartolus je med prvimi poskušal definirati pogoje za podelitev statusa državljana, in sicer predvsem z dvema novostima: razlikovanje med državljanstvom z rojstvom in pravno podelitvijo državljanstva (v Deželan in drugi 2007, 45).

Očitno dejstvo se mu zdi, da nekoga ne moremo smatrati za državljana na podlagi »igre narave«, temveč le na podlagi civilnega prava. Trdi, da *civitas* niso nastali iz naravnih zakonov, ter da posameznik ne postane državljan samo z rojstvom. Obstajajo pravila, zakoni civilnega prava, ki nekoga naredijo za državljana, le ta pa lahko temeljijo na različnih osnovah (kraju rojstva, položaju v družbi, ...). Za Bartolusa je državljanstvo status, ki ga določa odnos med posameznikom in državo. Nikakor pa nam njegovo delo ne dovoljuje, da bi razumeli državljanstvo kot instrument državljanske participacije v suverenosti države (v Magnetete 2005, 44–45).

V mestnih državah se je, predvsem zaradi prepletenosti cehovskih rangov z mestnimi upravami in vodenjem mestnih gospodarstev ter razvoja urbane svobode in pravic lastne uprave, razvil močan občutek skupne družbene identitete, kohezije in ponosa, kar Deželan in soavtorji vidijo kot eno temeljnih sestavin koncepta državljanstva. Načini za vzdrževanje in nadaljnjo krepitev občutka patriotizma in ponosa na družbeno identiteto so bili sistemsko specifični, kot najbolj značilni pa so izstopale razne parade, procesije, proslave, itd. Mestna administracija, sodstvo, javni red in regulacija gospodarskih aktivnosti so postala področja državljanskega telesa, status mestnega državljana pa je posameznikom omogočil širok spekter pravic in dolžnosti (npr. voliti in biti voljen za različne javne funkcije, sodelovanje v poroti, preprečevanje nemirov, vzdrževanje javnih površin itd), ter ohranitev razmeroma visoke stopnje osebne svobode (Deželan in drugi 2007, 45).

Najpomembnejša renesančna pisca, ki sta se ukvarjala s konceptom državljanstva sta Leonardo Bruni in Niccolo Machiavelli. Oba pisca, ki ju uvrščamo v šolo državljanskega humanitarizma oz. državljanskega republikanizma, sta izpostavljala državljansko participacijo in se zavzemala za obuditev antičnih državljanskih političnih vrlin, ki obsega temeljne vrline dobrega državljana (npr.: lojalnost, pogum, volja in sposobnost delovanja v korist mesta na civilnem in vojaškem področju ipd.). Machiavellij si ne predstavlja obstoja republike brez aktivnih državljanov in *vice versa* (v Deželan in drugi 2007, 46).

3.4 Transplantacija konteksta državljanstva iz konteksta mestnih držav v kontekst monarhije

Pri oblikovanju modernega državljanstva ne moremo mimo vzporednega načela suverenosti, ki je deloval kot temeljni kamen v konstrukciji evrocentrizma – prepričanje evropske civilizacije, da lahko zavzame svet (Negri in Hardt 2003, 70). Na nek način so reference državljanstva dokaz, da beseda *civilitas* pokriva koncept, ki je definiran kot uživanje svobode in pasivnega ter aktivnega državljanstva civilnega telesa, ki teži k ideji

suverenosti (Magnetite 2005, 47). Ker pa je koncept državljanstva pravni koncept in ne naravni, ter državljanstvo obstaja le na osnovi pravne definicije, obstaja od trenutka, ko ga je pravo konstituiralo.

Na tem mestu bi bilo potrebno povedati nekaj besed o konstituirajoči oblasti, ki koncipira državljanstvo. Konstituirajoča oblast je nasprotna suverenosti, definira pa se z odsotnostjo odločitev, ki je motor politične demokracije kot take, pravi Negri (1999, 13–4). Definicijo konstituirajoče oblasti je po Schmittu povzela Arendtova (v Negri 1999, 19) v smislu zaznave neizčrpne ekspresivne radikalnosti - ki jo lahko smatramo kot subjekt - ki izhaja iz konstitutivnega izvira in se osredotoča v zahtevi po odločitvi, v izbiri med prijateljem in sovražnikom. Tako suveren postane tisti, ki lahko »suspendira« zakon, ki postavlja suverenost. Calhoun je konstituirajočo oblast opredelil kot negativno oblast, pri tem pa odprl tako enkratno kot radikalno dialektiko (v Negri 1999, 19). Zanj ima vlada konstituirajočo sposobnost, da nastopi pred ustavo, konstituirajoče dejanje pa definira kot sposobnost izražanja odločitve za vojno ali mir, kot sposobnost vsiljevanja eventualno nujnih kompromisov in kot sposobnost organiziranja konfederalnega javnega prava (avtor je iz časa ameriške revolucije) kot premirja konfliktov. Arendtova izpelje njegove trditve v referenco modernega konstitucionalizma – v pravico do upora (v Negri 1999, 19). Resnica konstituirajoče oblasti ni tisto, kar ji poskuša podeliti koncept suverenosti, saj konstituirajoča oblast ne izžareva iz konstituirane oblasti, ampak je dejanje izbire. Temu sledi, da so vse odločitve še svobodne, ko konstituirajoča oblast zažene proces konstitucije, nasprotno pa suverenost predstavlja ustalitev konstituirajoče oblasti, izčrpanje svobode in njen konec (Negri 1999, 20). Po francoski revoluciji postane konstituirajoči princip svoboda ali nov začetek bistvo moderne revolucije, konstituirajoča oblast pa pridobi odnos kontinuitete, intimnega in krožnega razmerja z revolucijo, saj kjer je slednja, je tudi konstituirajoča oblast, pravi Negri (1999, 21). Avtor konstituirajočo oblast opiše kot revolucionarno širjenje človeške sposobnosti delanja zgodovine, kot temeljno dejanje inovacije in torej kot absolutno proceduro. Kot subjekt konstituirajoče oblasti pa hipotetično kot prvo označi narod (Negri 1999, 24) kot drugo pa ljudstvo, ki je prav tako generičen koncept kot narod, zato je lahko ljudstvo subjekt konstituirajoče oblasti zgolj v kolikor se podredi predhodni organizaciji, ki mu zna izraziti bistvo. Vsaka

definicija konstituirajočega subjekta v izrazih »ljudstva« se sicer, kot trdi Negri (1999, 25), konča v normativističnem pojmovanju ali v povečevanju konstituiranega prava, zato konstituirajoča oblast postane ljudstvo, vendar le v oblikah ljudskega predstvnitva. Negri (1999, 25) še trdi, da mora biti vsako oblikovanje oblasti konstituirano iz zunanosti človeškega okvira, torej iz božanskosti ali neke vrste idealne, transcendentne ali transcendentalne naddoločitve.

Foucault (v Negri 1999, 26) se vklopi v teorijo na mestu, ko človeka označi kot celoto uporov, v njem se namreč osvobaja življenje, ki nasprotuje vsemu, kar ga omejuje in zapira. Zanj je konstituirajoči subjekt kraj rekonstrukcije uporov in javnega prostora. Negri (1999, 27) na tem mestu ne verjame, da je mogoče pravice človeka utemeljiti na kontraktualizmu, saj jim ne zna podeliti materialne in imanentne podlage, ki ju lahko zagotavljajo le pravice same. Rezultat kontraktualizma je nato kot pri Hobbsu pojav Boga, ki preoblikuje zvezo individuvov v suverenost, ali pa se kot pri Rousseau-ju volja vseh sublimira v občo voljo. Izkaže se, da je sam koncept suverenosti nasprotje demokracije, ta pa ni zvrst liberalizma ali kategorija izpeljana iz konstitucionalizma, ampak je oblika vladljivosti, ki teži k izginotju konstituirane oblasti (Negri 1999, 28). Marx (v Negri 1999, 29) pravi, da je z razglasitvijo pravic človeka odkrita univerzalnost izkoriščanja, politična emancipacija pa nič drugega kot težnja k izpraznjenju pomena instinkta revolta in povečevanje statusa quo. Politična emancipacija slavi silo konstituiranega pod videzom konstituirajočega, še zatrjuje Marx.

V svoji knjigi Nemška ideologija 1845-1846 Marx definira konstituirajočo oblast kot neposredno razredno zavest ali univerzalno, katerega formulacija dovoljuje prilagajanje konstitucije države glede na zahteve meščanstva in glede na produktivne nujnosti delitve dela (v Negri 1999, 29). Kot drugo pa se konstituirajoča oblast po njegovem izraža kot komunizem – ideal. Kasneje Marx v svojih spisih konstituirajočo oblast označi kot permanentno revolucijo, v katerem se neodvisnost subjekta uveljavlja v gibanju, ki odbija sovražnikovo zatiranje in akumulira ter organizira lastno oblast. Negri (1999, 30) zapiše, da se konstituirajoča oblast po Marxu v času pariške komune izraža kot dovršena sinteza zgodovinskega subjekta (oboroženega pariškega proletariata) in absolutne procedure, ki

je v samem bistvu vlada delavskega razreda in rezultat boja razreda proizvajalcev proti razredu prisvajalcev.

Posvetimo se še drugim avtorjem. Bodin, Grotius in Hobbes so videli državljanstvo kot vladavino prava (Magnetete 2005, 63–75). Bodin ugotavlja, da bi, če upoštevali privilegije za osnovo, lahko razvili petdeset tisoč definicij državljanstva, po drugi strani pa, če se držimo le osnov, lahko definicijo skrajšamo v naslednjo formulo: da državljan ni nič drugega kot le subjekt suverenosti drugih (v Magnetete 2005, 67). Podal je tudi tri premise o državljanstvu:

1. Državljan naj bi bili le svobodni podaniki, odvisni od avtoritete drugega. Njihova svoboda je omejena s podrejanjem suvereni moči, ki jo poseblja monarh.
2. Državljan lahko obstaja tudi, če mu ni omogočeno delovanje v javni funkciji, prav tako se mu zdi, da nekoga lahko definiramo kot državljana brez potrebe po različnih pravicah in privilegijih posameznika.
3. Prepoznal je izredno kohezivni potencial državljanstva, kajti trdi, da državljansko telo sestavlja državo ne glede na različnost zakonov, jezika, rase ali vere (Deželan in drugi 2007, 47).

Thomas Hobbes, ki je prevzel in razvil ter izpopolnil nekatere Grotiusove ideje⁷ (v Magnetete 2005, 69–75), je v želji po utrditvi koncepta suverenosti v absolutni monarhiji omejil vlogo državljana le na ubogljivost⁸ ter tako uporabil državljanstvo kot sopomenko podaništvu (v Deželan in drugi 2007, 47). Tako je tudi njegovo razmišljanje o najvišjem in absolutnem suverenem vladarju padlo na plodna tla, saj so morali ljudje, da bi si zagotovili preživetje pred smrtonostnostjo vojne (govorimo o času po tridesetletni nemški verski vojni pa o koloniziranju Amerik ipd.), pristati na pogodbo, ki je vladarju pripisala absolutno pravico do delovanja oziroma do početi vse (Negri in Hardt 2003, 79). Tako se je avtonomna oblast množice prenesla na suvereno oblast vladarja, ki je stal nad njo in ji vladal.

⁷ Ideje kot so: da vso delovanje človeške strasti izvira iz dejstva, da je človek sebičen; ideja o družbenem paktu, pogodbi; itd. (Magnetete 2005, 73–75).

⁸ »...vsak posameznik naj bi prenesel svojo moč na vladarja in se odpovedal pravici do upora« (Deželan in drugi 2007, 47).

Med tem so se kasnejši teoretiki, kot so Pufendorfe, Locke in Spinoza začeli ukvarjati s pravicami in dolžnostmi posameznika, ki so povezane z državljanstvom. Samuel von Pufendorfe kot prvi moderni teoretik poda eksplicitno definicijo državljanstva. Trdi, da državljanstvo oziroma pravica do pridobitve državljanstva v svojem najobsežnejšem učinkovanju vključuje tako dejanja, ki so privilegiji članov države, kakor tudi pravico do koristi od teh dejanj, katera kot posledico zahtevajo oziroma določajo dolžnosti do države. Ta Pufendorfjeva formalna definicija jasno definira politični status državljanstva, kot reciprociteto pravic in dolžnosti med državljani (Magnetite 2005, 77–78). Zelo natančno je tudi opredelil dolžnosti državljanov⁹, medtem ko je na pravice pozabil (Deželan in drugi 2007, 48).

Državljanstvo je bilo interpretirano kot pravice, ki so zagotovljene skozi pravo. Benedict de Spinoza trdi, da ne more posameznik postati državljan z rojstvom, saj so le ti ustvarjeni v civilni državi. Pri njem je vse temeljilo na uravnoteženosti z oblastjo, saj je trdil, da bolj kot država preseže državljana oziroma subjekta, manj pravic ima le ta. Vendar ima še zmeraj tako »državljske pravice« kot »človekove pravice« in superiornost enih nad drugimi je odvisna od klavzul pogodbe. S tem, ko posameznik postane državljan, postane član skupnosti, ki vsebuje suverenost ter jo izvršuje skozi pravico do volitev (Magnetite 2005, 77–81).

John Locke je uspešno sekulariziral direkten odnos med Bogom in posameznikom v odnos med državljanom in državo (Faulks 2000, 25). Odnos med državo in državljanom je obrnil, saj so združeni državljani konstituirali zakonito oblast, kamor spada tudi izvršna oblast, ki je le agent, odgovoren za svoja dejanja državljanom, kateri jo imajo pravico zamenjati in nadomestiti. Vlada je le sredstvo za zagotavljanje varnosti državljanov, sama pa je podrejena naravnim zakonom. Z njim se je strinjal Padovanski s trditvijo, da je oblast republike in moč njenih zakonov ne izvirata iz višjih načel, ampak iz zbora državljanov (Negri in Hardt 2003, 72). Locke je še trdil, da posameznik obdrži vse svoje

⁹ Za Puffendorja npr. sodelovanje pri vladanju ni pravica, temveč dolžnost, ki jo nekateri državljani imajo (Magnetite 2005, 78).

pravice v vsakem trenutku in da lahko kadarkoli prekine dogovor,¹⁰ državljanstvo pa je simetrično sestavljeno iz pravic in dolžnosti (Magnetete 2005, 81–84). Predvsem je poudarjal posameznikovo pravico do zaščite lastnega življenja, svobode in premoženja (Deželan in drugi 2007, 50).

3.5 Rousseaujev in Montesquieujev koncept državljanstva ter francoska revolucija

V 18. stol. sta najbolj zaznamovala politično misel na področju državljanstva J. J. Rousseau in Ch. Montesquieu. Rousseau je izhajal iz aktivnega antičnega državljanstva in je zagovarjal množično demokracijo. Posameznika je videl kot pripadnika ljudstva, ki je nosilec suverenosti in ga imenoval državljan, kadar gledamo nanj kot na sodelujočega pri vrhovni oblasti, ter podanik, kadar ga gledamo kot podrejenega državnim zakonom (Bibič 1997, 39–40). Državljanstvo je bilo pri Rousseauju razumljeno kot popolnoma asketsko vedenje. Njegova pravila so bila samopodvrženost družbenim vrlinam ter sprevidenje splošnega dobrega kot lastnega in namerna podvrženost pravu (Magnetete 2005, 90). Bil je tudi zagovornik neposredne demokracije pri sprejemanju zakonov, saj je zameril predstaviškemu sistemu, da je državljanstvo skrčilo le na volilni akt. Čeprav je bilo državljanstvo za njega še vedno le moška domena, pa ga je videl kot univerzalnega za vse predstavnike močnejšega spola. S svojim protislovjem med »občo voljo« in »voljo vseh« pa je že nakazal nasprotja med načelom večine in konsenza v moderni politiki (Bibič 1997, 40).

Montesquieu (Bibič 1997, 40) je bil zagovornik predstavniške demokracije, zato je aktivno državljanstvo skrčil le na glasovanje na volitvah. Bistva politične svobode ne vidi v neposredni udeležbi ljudstva pri odločanju o javnih zadevah, temveč v načelu delitve oblasti in v odnosu državne oblasti do državljanov. Prepričan je, da je znamenje svobodne nacije, da se ljudje poslužujejo svojega razuma in da, ne glede na to ali to delajo dobro ali slabo, že zadošča, da mislijo, da so svobodni, ugotavlja Arendtova (Bibič 1997, 298).

¹⁰ Dogovor med posamezniki je zapisan v klavzulah pogodbe, ki kaže meje vladnega delovanja (Magnetete 2005, 83).

Oba misleca sta državljanstvo utemeljevala s konsenzom, Rousseau z neposrednim, brez predstavnikov, Montesquieu pa z neposrednimi volitvami s predstavniki. Prvi je predvsem poudarjal državljanstvo kot aktivno udeležbo, drugi pa državljanstvo kot (zasebno) varnost (Bibič 1997, 40). Podoben zaključek je ugotovila tudi Arendtova (Bibič 1997, 296–297), saj so po njenem mnenju politični misleci 17. in 18. stoletja politično svobodo enačili z varnostjo ali pa so njen smisel enačili z zagotavljanjem varnosti, da bi bila svoboda možna kot nekaj ne-političnega, nekaj kar se dogaja izven območja politike. Avtorica nadaljuje, da se je v 19. in 20. stoletju razkorak med svobodo in politiko še povečal, saj je bila država od začetka novega veka identificirana s celotnim področjem političnega, z nalogo varovanja življenjskih interesov družbe in posameznikov ne pa svobode.

Svoj vrhunec je državljanstvo kot koncept, kot ideologija in kot praktična politična inspiracija doseglo v francoski revoluciji. Koncept nacije je v zgodnjih letih francoske revolucije pomenil prvo hipotezo konstrukcije ljudske hegemonije in prvi zavestni manifest nekega družbenega razreda (Negri in Hardt 2003, 94). Uporabljena sta bila tako Montesquieujev kot Rousseaujev koncept. Prvi se je pokazal predvsem v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, kjer dualizem pravic človeka in državljana lahko razumemo tako kot negativno posledico človekovega modernega razklanega bivanja v privatni in javni sferi, kakor tudi kot potrditev pravice do »negativne svobode«, v kateri posameznik uživa svoje »naravne, neodtujljive in svete pravice«.

Dopolnitev sintagme »zemlje in krvi« je s francosko revolucijo določil, da državljanstvo ne določa le splošne podrejenosti kraljevi avtoriteti ali določenemu sistemu zakonov niti ne uteleša novega načela enakosti, ampak imenuje nov status življenja kot izvira iz temelja suverenosti (Agamben 2004, 140). Ko pa je enkrat nepolitično naravno življenje postalo temelj suverenosti, se je hkrati spremenilo v premikajočo se črto, ki jo je zaradi potreb moderne biopolitike potrebno nenehno na novo zarisovati, pravi Agamben (2004, 142). Agamben (v Žižek 2005, 127) pravi, da je človek oropan človekovih pravic v trenutku, ko je zreduciran le na človeško bitje kot tako, hkrati pa postane idealni nosilec

univerzalnih človekovih pravic, ki mu pripadajo neodvisno od njegovega poklica, spola, državljanstva, vere in etnične pripadnosti. Rancière (v Žižek 2005, 127) nadaljuje, da so bile pravice, ki zaradi prej omenjenega odnosa niso uporabljene, dane revnim, tako kot bogataš naredi z oblekami, ki jih več ne potrebuje - podari jih revnim. Če pa se zgodi, da ti revni ljudje ne morejo uporabljati teh pravic, dobi pravico do uporabe nekdo drug in tako pridemo do pravice do humanitarne intervencije. Avtor nadaljuje (v Žižek 2005, 128), da liberalna humanitarnost naleti na radikalna stališča Foucaulta in Agambena: njuno razumevanje biopolitike kot kulminacije zahodne misli se ujame v ontološko past, v katerem se koncentracijska/begunska taborišča pojavljajo kot ontološka prihodnost. Foucault (v Žižek 2005, 128) dodaja, da je človek kot nosilec človekovih pravic generiran z vrsto političnih praks, ki materializirajo njegovo državljanstvo. Tako postanejo človekove pravice lažna ideološka univerzalnost, ki zamaskira in legetimizira konkretne politike zahodnega imperializma, vojaških intervencij in neokolonializma. Kot pa je že povedal Marx (v Žižek 2005, 129), dobijo univerzalne človekove pravice le beli lastniki posesti, ki izkoriščajo delavce in izvajajo politično dominantnost.

Če se vrnemo na prej omenjeno pravico do t.i. negativne svobode gre predvsem za državljanstvo kot varnost (pravic do svobode misli in njenega sporočanja, svoboda prepričanja – tudi verskega, ter tudi jamstvo zoper samovoljne represivne posege države), istočasno pa izpostavlja državljanstvo kot pravico sodelovati v zakonodaji osebno ali preko svojih predstavnikov (Bibič 1997, 40–41).

Rousseaujeva tradicija se kaže predvsem v jakobinizmu, kjer so poskušali državljana uveljaviti kot aktivnega udeleženca v javnem življenju. Državljana so razumeli kot posebljenje politične morale, republikanske vrline, ki daje prednost javnemu interesu pred ostalimi in ki ima za vrhovno vodilo ljubezen do domovine in zakonov. Državljanstvo so pojmovali kot univerzalno državljanstvo (ženske so bile še vedno izključene iz njega), uveljavljali so prve pravice socialnega državljanstva (pravica do izobrazbe, pravica do dela oz. pomoči v primeru brezposelnosti, odgovornost politične skupnosti, ...), državljanke so obravnavali kot enake pred zakonom in hkrati so zakone videli kot rezultat aktivne udeležbe državljanov (Bibič 1997, 41–42).

Arendtova (v Negri 1999, 15) je trdila, da je socialna revolucija, in še posebej francoska, uničila politično, s tem ko ga je podvrgla socialnemu, ki je bilo tako prepuščeno v praznini vse bolj slepega in norega iskanja svobode. Moderna zgodovina se je po njenem začela, ko se je konstituirajoč princip svoboda iztrgal nasilju in vojni.

3.6 Državljsko republikanska tradicija

Državljsko republikanska tradicija ima svoje korenine v antični, srednjeveški in renesančni politični misli (Deželan in drugi 2007, 54). Večkrat jo vidijo kot eno izmed različic komunitarizma (Kymlicka 2005, 421; van Gustern v van Steenbergen 1994, 42), saj ima ena skupnost, največkrat je to javna skupnost, glavno vlogo (van Gustern v van Steenbergen 1994, 42).

Republikanske državljanske vrline, ki so konstantno moške, so pogum, vdanost, vojaška disciplina, državnštvo (van Gustern v van Steenbergen 1994, 42), izobrazba, telesne in umske sposobnosti, poznavanje javnih zadev ter državljansko usmerjena religija (Deželan in drugi 2007, 55). William Galston državljanske vrline oz. kreposti razporedi v štiri skupine, in sicer splošne, družbene, ekonomske in politične kreposti (Kymlicka 2005, 405).

Poglavitna dolžnost državljanov znotraj te tradicije je aktivna udeležba oz. participacija v javnem življenju (Deželan in drugi 2007, 54; Minogue v Liebich in drugi 1995, 15). To podpira tudi izjava, značilna za »aristotelske« republikance, kjer trdijo, da je življenje dejavnega državljana v resnici najvišje nam dosegljivo življenje (Kymlicka 2005, 415).

Problem, ki se pojavlja v državljanskem republikanizmu, je predvsem v modernem poudarjanju »zasebnega« življenja, ki so ga v antiki zaničevali. Danes imamo veliko več možnosti, kako izkoristiti prosti čas, zato ne vidimo več izpopolnitve svojega življenja v dejavnem življenju državljana. Med tem ko so Atenci videli svobodo v tem, da kolektivno upravljajo sami sebe in so svoje užitke žrtvovali za dobro polisa, je svoboda

»modernih« neovirano iskanje sreče v lastnih zanimanjih in navezanostih, ki zahteva prostost do uporabe politične moči. »Aristotelski« republikanci vidijo v liberalnem vrednotenju »zasebnega« življenja le obliko »atomizma« ter še zmeraj branijo politično udeležbo kot način uresničevanja človeku lastnih potreb po vzpostavljanju družbenih vezi in odnosov (Kymlicka 2005, 416–417). Današnja aktivna participacija (npr. ulične demonstracije) pa bi se utemeljiteljem državljanskega republikanizma (kot je npr. Rousseau) zdela prej pasivna kot aktivna (Minogue v Liebich in drugi 1995, 15).

Deželan in soavtorji (Deželan in drugi 2007, 55–56) izpostavljajo pet temeljnih elementov za celovitejšo predstavo o državljansko republikanski tradiciji:

1. »Namen koncepta državljanstva v tej tradiciji vidijo v poskusu povezave posameznika in države v obliko nekakšne simbioze, ki bi zagotavljala pravično in stabilno republikansko ureditev sistema in hkrati omogočala individualno svobodo svojih državljanov.
2. Slog državljanstva, ki je poudarjen v združevanju države in njenih državljanov v organsko skupnost, ki presega seštevek posameznikov« (Deželan in drugi, 55–56).
3. Pod to točko spadajo že prej omenjene državljanske vrline, ki omogočajo državljanom dostojno opravljanje njihovih dolžnosti.
4. »Vloga državljanov je v izpolnjevanju državljanskih dolžnosti, ki se jih izpolnjuje na podlagi pridobljenih vrlin.
5. Način vzgoje dobrih državljanov, saj morajo le-ti pridobiti določena znanja in spretnosti ter posedovati določene vrednote« (Deželan in drugi 2007, 55–56).

3.7 Liberalna tradicija državljanstva

Liberalna tradicija državljanstva je novejša tradicija na področju državljanstva v primerjavi z republikansko državljansko tradicijo in tudi relevantnejša v zadnjem času. Osredotoča se predvsem na retoriko pravic in je manj zahtevna do posameznika kot republikansko državljanska. Odnos posameznika do države sloni na zelo ohlapnem

zaupanju v državo, odnos pa določa predvsem skupek državljskih pravic, ki jih mora država spoštovati in čim manj posegati v »zasebno« življenje posameznika (Deželan in drugi 2007, 56). Podobno razume novejša tradicija Arendtova (Bibič 1997, 297), ko trdi, da ves Novi vek ločuje med svobodo in politiko.

Deželan in soavtorji (Deželan in drugi 2007, 57) izpostavijo tri najpomembnejše determinante liberalne tradicije državljanstva:

1. *»Ohranitev individualnosti posameznika, saj ta s pridobitvijo statusa državljana ni primoran opustiti zasledovanja svojih interesov.*
2. *Odsotnost predpisanih obveznosti in odgovornosti do sodržavljanov, saj so vsi enakopravni in avtonomni posamezniki.*
3. *Odsotnost potrebe po močnem občutku skupne identitete med državljani, saj ta tradicija ne predpostavlja ponosa posameznikov na njihov status v državljski skupnosti«* (Deželan in drugi 2007, 57).

3.8 Marshallova klasična delitev modernega državljanstva

V 19. in v 20. stoletju se je koncept državljanstva razvijal v več smereh. Število subjektov, ki so bili priznani kot politični subjekti, je raslo z vplivom demokratičnih gibanj. Najnižje premoženje, ki je zagotavljalo volilno pravico, se je nižalo, zmeraj bolj pa je naraščalo število tistih, ki so sestavljali, kot individuumi z volilno pravico, ljudstvo kot vir suverene oblasti. Kljub temu pa je še zmeraj obstajal problem priznavanja aktivnega političnega državljanstva ženskam in nebelim rasam na nekaterih rasno mešanih ozemljih. Čeprav je že Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 razglasila načelo enakosti je moralo preteči skoraj dvesto let, preden je bila priznana univerzalna politična sposobnost ljudi in tudi aktivno politično državljanstvo. Toda kot trdi Arendtova (v Agamben 2004, 137) se je v sistemu nacionalne države za tako imenovane svete in neodtujljive pravice človeka izkazalo, da so brez vsakega varstva in vsake realnosti v tistem trenutku, v katerih jih ni mogoče predstaviti kot pravice državljana neke države. To dejstvo bi lahko aplicirali iz dvoumnosti naslova Deklaracije,

meni Agamben (2004, 137). V Deklaraciji je dejstvo rojstva vir in nosilec pravic, torej nosilec suverenosti. Ker pa je to rojstvo postavljeno v srce politične skupnosti, lahko Deklaracija suverenost pripiše le narodu, meni Agamben (2004, 138). Temu sledi, da so pravice dodeljene le državljanu, pripadniku nekega naroda.

Po drugi strani pa so socialistična in reformistična gibanja začela opozarjati na nezadostnost zgolj politične emancipacije in tudi na meje zgolj političnega državljanstva. Marx je kljub temu, da je prezgodaj razglasil, da je politična emancipacija že dosežena, ter preveč ozko vrednotil pomen negativne svobode oz. varnosti kot načela civilne družbe, zelo dobro opazil problem razreševanja protislovja med enakostjo ljudi kot političnih državljanov in neenakostjo posameznikov kot empiričnih pripadnikov civilne družbe. S tem se razprava o državljanstvu začneja bistveno poglobljati v smeri socialne komponente državljanstva. Na začetku 18. stoletja se razprava o državljanstvu polarizira na pol pasivno državljanstvo in aktivno državljanstvo, kar se je nadaljevalo v doktrini starega liberalizma, ter dobiva čedalje bolj novo dimenzijo (Bibič 1997, 42–43).

Večina avtorjev izpostavlja kot najpomembnejšo prelomnico v teoriji državljanstva Marshallovo klasično delitev modernega državljanstva, ki je v splošnem zamišljeno kot idealni skupek treh lastnosti (npr. Roche 1992, 18; Froser in Gordon v van Steenbergen, 1994, 92; Turner v van Steenbergen, ur. 1994, 158; van Steenbergen 1994, 142; Minogue v Liebich in drugi 1995, 15; Leca 1997, 373; Newman 1997, 142–143; Janoski 1998, 3; Rizman 2000, 6; Kymlicka 2005, 403; Deželan in drugi 2007, 19). T. H. Marshall je predlagal, da je pravni status, ki podeljuje pravice in dolžnosti politične skupnosti, nadalje razdeljen na tri elemente: civilni element, politični element in socialni element. Pri prvem gre za pravice, ki so nujne z vidika individualnih svoboščin, kot npr.: svoboda govora, svoboda misli, svoboda verovanja, lastniške in pogodbene pravice in pa enakopraven dostop do sodnega sistema. Politični element pokriva pravico do sodelovanja pri izvajanju oblasti, tako v vlogi člana vladajočega telesa kot tudi udeleženca pri njegovem imenovanju. S socialnim elementom pa misli na minimalni delež v ekonomskem bogastvu in socialni varnosti prek distribucije dobrin, ki so v dani družbi dostopne in cenjene (Leca 1997, 373–374).

Sodobna refleksija o državljanstvu ne poudarja le pomena aktivnega političnega državljanstva, ki postaja z zlomom avtoritarnih režimov in z vzpostavljanjem političnega pluralizma osrednja figura politične demokracije, temveč poudarja tudi druge oblike državljanstva (Bibič 1997, 43). Marshall je razdelil evolucijo državljanstva (katero je videl kot zagotavljanje pravičnega in enakovrednega statusa posameznikom v družbi) na tri kategorije pravic, ki so se razvile kronološko: civilno državljanstvo (18.stol), politično državljanstvo (19.stol) in socialno državljanstvo (20.stol) (Rizman 2000, 6), drugi avtorji pa dodajo še ekonomsko državljanstvo.

Njim sledi nacionalno državljanstvo, ki bo obravnavano v kasnejših poglavjih, omenila pa bi le, da se je koncept nacije in kasneje državljanstva razvil na terenu patrimonialne (dedne) in absolutistične države, kot sta zapisala Negri in Hardt (2003, 86). Ohranil se je suveren, fevdalni red podložnika pa se je izmenjal z mestom disciplinarnega redu državljana. Nacija je postala popolna oblika suverenosti oziroma s tem, ko je nacija trdila, da je obstajala pred suverenostjo, je ohranjala sam koncept (Negri in Hardt 2003, 92). Ta nacionalna posebnost je kot trdita Negri in Hardt (2003, 95) postala prevladujoča univerzalnost. Nacionalna država in njene spremljajoče ideološke strukture so se vedno trudile zgraditi in reproducirati čistost ljudstva, hkrati pa producirati Druge in ustvarjati rasno različnost in vzpostavljati meje, ko določajo in ohranjajo moderni subjekt suverenosti (Negri in Hardt 2003, 102). Podobno ugotavlja tudi Agamben (2004, 143), ko pravi, da od prve svetovne vojne vez rojstvo-narod ni več zmožna opravljati svoje legitimacijske funkcije znotraj nacionalne države, zato je bila v mnogih evropskih državah logična posledica vpeljava mnogih državnih norm, ki so omogočale množično denaturalizacijo in denacionalizacijo lastnih državljanov in v najskrajnejšem smislu nemško »dokončno rešitev«. Človekove pravice so se tako začele ločevati od državljanskih pravic in se začele uporabljati zunaj konteksta državljanstva za dosego domnevnega cilja varstva golega življenja in rekodifikacije nacionalne identitete, še ugotavlja Agamben (2004, 144).

3.8.1 Civilno državljanstvo

S pojmom civilno državljanstvo razumemo sklop pravic in svoboščin, ki konstituirajo avtonomno sfero civilne družbe za razliko od sfere države v ožjem smislu. Pod ta pojem spadajo pravice kot so, pravica do združevanja v politične organizacije in posebna interesna združenja, svoboda govora, izražanja in informiranja, svoboda vesti in verovanja ter ostale podobne pravice in svoboščine. Izpostaviti je potrebno še pravico do lastnine in kontraktualno svobodo, ki vzpostavlja konsenzualne odnose med ljudmi in asociacijami ter osebne pravice, kot so pravica do življenja in osebne integritete, pravica do prostosti, do osebne identitete in do nedotakljivosti osebnega in družinskega življenja in pa »novejše« pravice (pravica, da človek svobodno odloča o rojstvu otroka, pravica do zdravega okolja itd.). Rodota trdi, da tako imenovana »Revolucija civilnih pravic« uveljavlja tudi vrsto pravic, ki bodisi krepijo svobodo individuuma, bodisi priznavajo bistveno enakost »marginalnim« skupinam, ki so ali so bile predmet odkrite ali prikrite diskriminacije, ali pa širijo sicer priznane pravice tudi na institucije »totalne« kontrole (Bibič 1997, 44).

3.8.2 Politično državljanstvo

S pojmom politično državljanstvo ponavadi razumemo pravico državljanov, da volijo svoje predstavnike v parlament in v druga, lokalna in tudi v naddržavna politična telesa. Hkrati pa ta vrsta državljanstva obsega tudi pravico biti izvoljen v ta telesa. Jambrek opozarja, da pri določanju vsebine političnega državljanstva ne bi smeli pozabiti na tiste pravice, na podlagi katerih posameznik neposredno sodeluje v političnem življenju (npr. v političnih referendumih) in nasploh pri urejanju javnih zadev (Bibič 1997, 43–44).

V obdobju demokratske revolucije se v povezavi s političnim pluralizmom znova potrjuje demokratično-civilizacijski pomen političnega državljanstva, istočasno pa dobivajo nov pomen tiste politične in civilne pravice in svoboščine, ki omogočajo, da se politično državljanstvo realizira kot aktivno politično državljanstvo. Še posebej pomembne pa so v

tem okviru pravica do političnega združevanja in pa pravica do samoodločbe naroda. (Bibič 1997, 44).

3.8.3 Socialno državljanstvo

Socialno državljanstvo dopolnjuje politično in civilno državljanstvo, saj le ta ne zadostujeta, če nista obogatena s pravico vsakogar v državi, da uživa vsaj minimalni življenjski standard, socialno blaginjo in socialno varnost. Marshall trdi, da gre za pravico »da sem v polni meri udeležen v socialni dediščini in da živim življenje civiliziranega bitja v skladu s standardi, ki prevladujejo v družbi« (Bibič 1997, 45). S socialnim državljanstvom se skuša zagotoviti večja stopnja socialne enakosti med ljudmi na področju zadovoljevanja potreb (po zdravju, socialni varnosti, pomoči za primer brezposelnosti, za posebne potrebe otrok in družine, itd.). Pod socialno državljanstvo spadajo pravice, ki izhajajo iz modernega zdravstvenega in socialnega zavarovanja in ostale pravice, ki zagotavljajo v sodobni razviti družbi kolikor toliko dostojno življenje (torej tudi pravica do izobrazbe in do zaposlitve in ustreznega stanovanja) (Bibič 1997, 44–45).

Marshall trdi, da z zagotavljanjem političnih, civilnih in socialnih pravic zagotavlja socialna država vsem, da se vsak član počuti kot njen polnopravni član, zmožen udeleževati se skupnega družabnega življenja in v njem uživati. Kadar pa je katera od teh pravic kratena ali odrečena, bodo ljudje marginalizirani in ne bodo zmožni participirati (Kymlicka 2005, 404).

3.9.4 Ekonomsko in kulturno državljanstvo

Sedanja renesansa diskusije o državljanstvu osnovni Marshallovi delitvi na tri kategorije dodaja še četrti aspekt – ekonomsko državljanstvo. Dahl predlaga, da ljudi, ki so zaposleni v samoupravnih podjetjih, katerih kompetence so omejene po zunaj demokratični politični kontroli in trgu, imenujemo korporativni državljani. Kljub temu,

da je pojem ekonomsko državljanstvo dokaj nov pojem, se vedno bolj poudarja pomen ekonomske demokracije in se s tem posredno spodbuja razmišljanje o ekonomskem državljanstvu (Bibič 1997, 45–46).

Van Steenbergen ugotavlja, da je Marshallovo teorijo potrebno razširjati in dopoljevati z novimi oblikami državljanstva. Kot so nekateri kritiki že pred njim ugotavljali, da Marshall ni svoje teorije razširil na ekonomsko državljanstvo, van Steenbergen ugotavlja, da bi lahko enako kritiko podali za idejo o kulturnem državljanstvu, ki vsebuje družbene navade, običaje, ki omogočajo sposobnost državljanov, da popolnoma participirajo v nacionalni kulturi. Izobraževalne institucije so najpomembnejše za kulturno državljanstvo, saj vsebujejo bistven aspekt socializacije otroka v ta nacionalni sistem vrednot (van Steenbergen 1994, 158–159).

4 KONCEPTI DRŽAVLJANSTVA, KI IZZIVAJO TERITORIALNI POGLED

Kljub temu, da je v preteklosti liberalna narodotvornost pripomogla k ureditvi in okrepitvi demokracije na nacionalni ravni, pa se v današnjem času kaže potreba po globalnejšem pojmovanju demokratičnega državljanstva, ki bo usmerilo pozornost v nadnacionalne in mednarodne institucije, kakršne so Evropska unija, Združeni narodi ali Svetovna banka (Kymlicka 2005, 442). Take koncepte državljanstva, ki »upoštevajo spremenjeno globalno družbeno okolje«¹¹ v Deželan in soavtorji (2007, 73) uvrščajo med pomoderne koncepte. Ugotavljajo tudi, da se pomoderni koncepti državljanstva »odzivajo na potrebe številnih zahtev emancipiranih družbenih skupin, ki v želji po samouveljavitvi delujejo na različnih ravneh delovanja (nacionalno, nadnacionalno in subnacionalno) in jih zaradi kompleksnosti in intenzivnosti informacijske dobe preprosto ni več mogoče cenzurirati« (Deželan in drugi 2007, 73).

4.1 Federalizem v kontekstu državljanstva

»Federalna ustavna ureditev vpeljuje dvo- ali večravenskost sistema vladanja, kjer posledično vpeljuje tudi večravenskost koncepta državljanstva« (Deželan in drugi 2007, 61) (npr. ohlapna konfederalna ureditev Švice ali pa bolj čvrsta federalna ureditev ZDA).

Deželan in soavtorji predstavijo Heatrine tri tipe večravenskih ustavnih ureditev, kjer je prisoten status državljanstva na državni kot tudi na provincialni ravni:

1. »običajni federalizem,
2. ureditev *sui generis* v obliki Evropske unije
3. in devolucijo« (Deželan in drugi 2007, 61).

¹¹ V ta pojem uvrščajo: »...sposobnosti kosaanja z novimi družbenimi razmerami nevtralizacije vloge nacionalne države, krepitev globalnega sistema s številnimi mednarodnimi in nadnacionalnimi institucijami, na katere države prenašajo del svoje suverenosti in postajajo s svojimi praksami vse večji vir legitimnosti posameznih univerzalnih politik...« (Deželan in drugi 2007, 73).

S temi sistemi je omogočena porazdelitev moči na različne ravni in posledično nastanek večravnenskega državljanstva. Glavni namen porazdelitve moči na različne ravni je kombiniranje centralne avtoritete in odločanja, pri katerem se ohranja identiteta skupnosti posamezne države članice ali province. Za vse ravni so pomembne participacija, identiteta in lojalnost, hkrati pa je posameznikom omogočena aktivna participacija na vseh ravneh (Deželan in drugi 2007, 61).

4.2 Koncept državljanstva v globalni dobi

Soysal in Turner (v Faulks 2000, 139–142) predlagata, da bi v kontekstu globalizacije državljanstvo nadomestile človekove pravice. Soysalova to opredeljuje na primeru tako imenovanih gostujočih delavcev¹² (guest workers) v Evropi. Na njihovem primeru ugotavlja, da je bil pomen državljanstva, zaradi vse večje pomembnosti človekovih pravic, zreduciran do točke, kjer se pravice nedržavljanov skorajda ne razlikujejo od pravic državljanov. Faulks se strinja z njo, da je potrebno rekonceptualizirati državljanstvo na način, da se prekine povezava z državo, saj so le na ta način lahko pravice državljanstva ekstenzirane konsistentno z liberalnim dojemanjem enakosti posameznikov. Izpostavi pa tudi pomanjkljivosti njene teorije, in sicer, da gostujoči delavci uživajo socialne in civilne pravice, ne pa tudi političnih pravic (npr. volilna pravica). Faulks pravi, da smo pozicionirali participacijo kot karakteristiko državljanstva. Človekove pravice pa same po sebi ne zagotavljajo razvoja participatornih omrežij, ki so potrebna za vzdrževanje skupnih vladnih institucij (Faulks 2000, 139–142).

Habermas v svojem pojmovanju ustavnega patriotizma predstavi postnacionalni model državljanstva, ki zahteva, da vsi člani skupnosti v njej participirajo in s tem pokažejo lojalnost do svojih vladnih institucij. Za nobeno demokracijo ni dobro, da ima večje skupine posameznikov, ki delajo in živijo v skupnosti, vendar nimajo možnosti odločati o prihodnosti te skupnosti. Članstvo v politični skupnosti vsebuje tako pravice kot dolžnosti, človekove pravice pa ne odgovarjajo na vprašanje reciprocitete dolžnosti. Ker

¹² »To so tisti posamezniki, ki živijo in delajo v tuji državi, pogosto več let, brez da bi pridobili status državljana« (Faulks 2000: 140).

državljanstvo vključuje tako pravice, kot participacijo in obveznosti, ga človekove pravice ne morejo izpodriniti na način kot predlaga Soysalova (Faulks 2000, 142–143).

Heater (glej Faulks 2000, 149) predstavi koncept multiplega državljanstva (multiple citizenship), ki poudarja potrebo po razmejitvi državljanstva od omejitev kulturnih identitet kot je na primer nacionalnost. Multiplo državljanstvo pomeni, da državljanstvo vidimo kot spekter, ki se razprostira od lokalnega do globalnega. Nujno se je zavedati dejstva, da ima lahko posameznik več različnih civilnih identitet in da čuti več različnih lojalnosti.

Kozmopolitska demokracija¹³ išče teorijo državljanstva, ki je globalno orientirana in ne vključuje le varovanja pravic, temveč tudi razširja tako odgovornosti oziroma dolžnosti izven okvirov države kot tudi razvoj globalnih institucij oblasti. Za Helda je danes v politični teoriji glavni izziv, kako preurediti institucije in koncepte, ki so bili prej povezani z državo, da bodo lahko upravljali z globalnimi problemi. Potrebno bo najti način, da bomo lahko temeljne sestavine državljanstva, kot so pravice, dolžnosti in participacija, uporabili tako v regionalnih kot globalnih organih oblasti (Faulks 2000, 149–150).

Faulks ugotavlja, da se globalno državljanstvo lahko izvaja s spoštovanjem pravic drugih ljudi, spoštovanjem obstoječih odgovornosti in poskusom razširitve dolžnosti, ki vzpostavljajo zaupanje med raznolikimi skupnostmi. Vendar pa v kolikor niso pravice in dolžnosti globalnega državljanstva povezane z demokracijo odločujočih teles, ki vladajo svetovnim zadevam, ostaja njihov obstoj negotov. Kakorkoli, v težnjah po izgraditvi svetovnega vladanja, bi se bilo nespametno usmeriti na graditev svetovne države (Faulks 2000, 157–158). Kot ugotavlja Arendtova (v Faulks 2000, 157–158), bi ustanovitev ene suverene svetovne države hkrati pomenila tudi konec kakršnegakoli državljanstva. Dozdeva se, da so predstavniki kozmopolitske demokracije prepoznali problem, ki ga državni sistem povzroča globalnemu vladanju in varovanju pravic. Zgolj preoblikovanje

¹³ Pojem kozmopolitska demokracija so definirali in razvijali David Held, Ulrich Beck, Anthony Giddens in drugi.

države od zgoraj navzdol pa ne bo rešilo problema, ki ga je nasilje v državi predstavlja demokratičnemu državljanstvu. Vsa vprašanja se ne morejo reševati od zgoraj navzdol in predvsem pri takih vprašanjih je potrebno izhajati iz lokalnih skupnosti in ljudi samih. Multiplo državljanstvo ne sproža uničenja posamičnih političnih skupnosti, ampak raje poskuša preoblikovati naravo odnosa med temi skupnostmi. Held (v Faulks 2000, 157–158) uporabi termin »prekrivajoča omrežja moči« (overlapping networks of power) v kontrastu s koncentracijo moči v državi, ki je postavila meje državljanstva v moderni dobi. Glede na načela kozmopolitskega državljanstva bo posameznik postal vse bolj navajen uveljavljati pravice in dolžnosti v številnih kontekstih in političnih skupnostih.

Globalizacija vsekakor predstavlja možnosti ekstenzije egalitarnega liberalnega državljanstva, istočasno pa prinaša tudi določene nevarnosti. Faulks (2000, 160–161) navede štiri možne scenarije prihodnosti, ki se raztezajo od:

1. »inkluzivnega svetovnega državljanstva,
2. dezintegrativnega scenarija tržnih vojn in etničnega nasilja,
3. svetovne dominacije političnega bloka
4. do razvoja ekskluzivne zahodne regionalne utrdbe« (Faulks, 2000, 160–161).

Faulks poudarja, da mora v globalni dobi koncept državljanstva biti po karakterju postmoderen ter da povezave med državljanstvom in zaprto in ekskluzivno obliko politične skupnosti (kot je npr. nacionalna ali pa regionalna država) ni več možno ohranjati (Faulks 2000, 161).

Drugače pa si globalno državljanstvo zamišljata Negri in Hardt (2003, 291), ko razlagata ontološko tkivo Imperija, ki ga gradijo virtualne, konstituirajoče moči, ki so večno v sporu s konstituirano oblastjo Imperija. Te moči, kot pravita, so popolnoma pozitivne, ker je njihovo »biti-proti« pravzaprav »biti-za«, z drugimi besedami, upor, ki postane ljubezen in skupnost. Ti dve pa delujeta najprej na prostor. Zato je virtualnost svetovnega prostora prva določitev gibanja multitudine, torej virtualnost, ki jo je treba uresničiti in spremeniti iz prostora prečkanja v prostor življenja. Negri in Hardt (2003, 291) to povežeta z besedami, »da mora gibljiva multituda doseči globalno državljanstvo«. Ta se

upira okovom – proti sužnosti pripadanja nekemu narodu, identiteti in ljudstvu – z nomadizmom in mešanjem, ki sta prvi etični praksi na terenu Imperija.

Konkretno postane univerzalno tisto, kar omogoča multitudi, da prehaja iz kraja v kraj in da ga naredi za svojega, s kroženjem pa se sestavlja človeška skupnost, pravita avtorja (2003, 291). Nadaljujeta provokativno (2003, 292), ko pravita, da bi bili danes resnični junaki osvoboditve tretjega sveta izseljenci in populacijski tokovi, ki so uničili stare in nove meje – to so postkolonialni junaki, ki nenehno prestopajo ozemeljske in rasne meje ter kažejo proti skupni civilizaciji, medtem ko nasprotno imperialna komanda osamlja prebivalstva v revščini. Delovanje prej omenjenih junakov postaja politično, ko začnejo neposredno in z ustrezno zavestjo nasprotovati osrednjim represivnim operacijam Imperija (Negri in Hardt 2003, 319). Novodobni junaki in globalna multituda imajo tako prvi element političnega programa in prvo politično zahtevo: globalno državljanstvo. Ta pojem zajema zamisel, da bi vsi morali imeti polne državljske pravice v državi, v kateri živijo in delajo, pravico do bivanja, kar ni ne utopična ne nerealistična politična zahteva, ki preprosto kliče po reformi pravnega statusa prebivalstva, ki bo ustrezala resničnim ekonomskim spremembam zadnjih nekaj let. Splošna pravica do kontrole nad svojim gibanjem pa pomeni multitudino ultimativno zahtevo po globalnem državljanstvu; ta je moč multitude, da si ponovno prilasti kontrolo nad prostorom in s tem oblikuje novo kategorijo, pravita Negri in Hardt (2003, 319).

5 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO

5.1 Od ideje do institucionalizacije evropskega državljanstva

Ideja o evropskem državljanstvu, kot ga poznamo danes, se je razvijala postopoma. V nadaljevanju izpostavljam le najvidnejše dogodke, ki so pripeljali do institucionalizacije evropskega državljanstva. Že leta 1957 je bila v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti¹⁴ (EGS) zapisana pravica do prostega pretoka oseb znotraj Skupnosti. Nato je bila na zasedanju Evropskega sveta v Parizu leta 1974 izpostavljena potreba po zagotavljanju posebnih pravic državljanom držav članic EGS. V Tindesmansovem predlogu leta 1976 pa je prvič jasno predlagana vzpostavitev enotnega trga z oblikovanjem skupnosti državljanov. Pod naslovom »The Europe of the Citizens« pa je Tindesman že predlagal mnoge ukrepe, ki jih Unija poskuša uveljaviti ali uveljavlja danes (npr. odpravo mejnih kontrol, unifikacijo potnih listov, ...). Istega leta (1976) je bil storjen še en korak na poti k evropskemu državljanstvu. Na volitvah v Evropski parlament se prvič pojavi eden ključnih elementov državljanstva, to je demokratična participacija. Po letu 1984 pa je bil ustanovljen Odbor Evropa državljanov (Europe of the Citizens), ki je odobril serijo predlogov, ki so vodili do ustanovitve evropskega državljanstva (Čampa 2003, 439–440).

Prav tako leta 1984 je bil predstavljen Spinellijev projekt oz. projekt Pogodba o Evropski uniji. Sledi leto 1990, ko Evropski svet v Rimu predstavi pojem evropskega državljanstva kot pomemben element reforme pogodbe z nekaterimi značilnostmi in podobnimi pravicami, ki so kasneje vsebovane v Pogodbi o Evropski uniji¹⁵ (Čampa 2003, 440).

Koncept evropskega državljanstva je bil prvič institucionaliziran v Pogodbi o Evropski uniji, ki je bila podpisana v Maastrichtu leta 1992¹⁶. Namen institucionalizacije tega

¹⁴ Pogodba o EGS je bila objavljena v Ur.l.RS - MP, 27/2004, 23.3.2004.

¹⁵ T.i. Maastrichtska pogodba je bila objavljena v Ur.l.RS - MP, 27/2004, 23.3.2004.

¹⁶ Kraljevina Danska, si je z Edinburškimi sporazumi med drugim zagotovila tudi, da je izjema pri evropskem državljanstvu. Vendar sporazumi ne opredeljujejo ničesar, kar v kasnejših pogodbah ne bi bilo zapisno.

novega pravnega statusa je bil okrepan evropsko identiteto in dati več možnosti evropskim državljanom, da sodelujejo v integracijskem procesu Skupnosti na bolj intenziven način (Historiasiglo20.org). Seveda pa nasprotno z nacionalnim državljanstvom, evropsko ni vzpostavilo nobenih dolžnosti do Evropske unije. V 8. členu Maastrichtske pogodbe je bilo zapisano, da se ustanavlja evropsko državljanstvo, ter da vsak državljan države članice pridobi tudi državljanstvo Evropske unije. V tej pogodbi so bile navedene tudi državljske pravice, ki pa se v okviru EU niso razvijale popolnoma v skladu z Marshallovo klasično teorijo državljanstva, saj so se prvotno razvile civilne pravice, sledile so jim socialne in šele nazadnje politične (Roche 1992, 201). Evropski državljanji imajo tako s to pogodbo pravico do svobode gibanja in pravico do prebivanja na ozemlju držav članic (8.a člen), pravico voliti in biti izvoljen za poslanca na volitvah za evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer ima državljan stalno prebivališče (8.b člen), pravico do diplomatske in konzularne zaščite (8.c člen), pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament in pravico obrniti se na varuha človekovih pravic (8.d člen)¹⁷. Za evropsko državljanstvo je izrecno rečeno, da naj bi bilo dinamična institucija, ki se postopoma razvija skupaj z razvojem EU (8.e člen) (Kostakopoulou v Weale in Nentwich 2001, 158). V Amsterdamski pogodbi¹⁸ iz leta 1997 je klavzula o državljanstvu iz Maastrichtske pogodbe dopolnjena s trditvijo, da evropsko državljanstvo le dopolnjuje in ne nadomešča nacionalnega državljanstva (17. člen). Ta člen so dodali, saj so se prebivalci nekaterih držav bali, da bo evropsko državljanstvo absorbiralo njihovo nacionalno državljanstvo. V nekem pogledu to tudi omeji oziroma upočasni razvoj evropskega državljanstva. Novosti v Amsterdamski pogodbi sta še vpeljava postopka soodločanja (18. člen) in odprava jezikovne ovire v komunikaciji državljanov z institucijami EU (21. člen) (Deželan in drugi 2007, 83). Ti dve pravici in pravica do peticije Evropskemu parlamentu in poziv ombudsmanu so bile dodeljene vsem rezidentom držav članic, četudi niso njihovi državljanji (Historiasiglo20.org). Amsterdamska pogodba je tako povečala pravice in dolžnosti evropskih državljanov s členom, ki dovoljuje institucijam EU, da sprejme ukrepe proti diskriminaciji na podlagi spola, rasnega ali etničnega porekla, veroizpovedi ali prepričanja itd. Poleg tega je

¹⁷ O pravicah, ki izhajajo direktno iz EU državljanstva bom podrobneje govorila v nadaljnjih poglavjih.

¹⁸ Amsterdamska pogodba je bila objavljena v Ur.l.RS - MP, 27/2004, 23.3.2004.

pogodba okrepila pravico do prostega pretoka oseb z integracijo Schengenske konvencije v samo pogodbo. Ponovno je poudarila zavezanost vsake države članice po dvigu kvalitete in prostega dostopa do vseh ravni izobraževanja s ciljem zmanjševanja brezposelnosti (Historiasiglo20.org). Čampa trdi, da Amsterdamska pogodba tako razvija koncept evropskega državljanstva kot tudi določa različne možnosti za postavitve državljanov v središče Unije (2003, 440).

Pogodba iz Nice je leta 2001 (Moussis 2003, 148) postavila specifično pravno podlago za statute evropskih političnih strank in okrepila njihovo vlogo v procesu evropske unifikacije in s tem v procesu izgradnje evropskega državljanstva.

Lizbonska pogodba¹⁹, podpisana 13. decembra 2007, bo v veljavo stopila 1. julija 2009, seveda če bodo vsi ratifikacijski instrumenti deponirani pred tem datumom. Predlog nove pogodbe aktualizira Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije, čeprav v 9. členu prečiščenega besedila Pogodbe o Evropski uniji le potrdi, da se državljanstvo Unije doda nacionalnemu in ga ne nadomešča. Prečiščeno besedilo Pogodbe o delovanju Evropske unije potrjuje prejšnji 12., zdajšnji 18. člen, da je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo in da Evropski parlament ter Svet sprejmeta ukrepe proti takšni diskriminaciji. 20. člen pravi, da se s prej omenjenima Pogodbama uvede državljanstvo Unije, ki ne nadomešča nacionalnega. Naštete so pravice in dolžnosti državljanov Unije, kot so pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, pravica voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, pravica evropskih državljanov na ozemlju tretje države, kjer državljan neke države članice nimajo predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katerekoli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljanov te države; in pravica naslavljati peticije na Evropski parlament in obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic kot tudi na institucije in posvetovalne organe Unije v kateremkoli jeziku pogodb in prejeti odgovor v istem jeziku.

¹⁹ Pred Lizbonsko pogodbo se je z evropskim državljanstvom ukvarjala tudi Pogodba o Ustavi, vendar je v mojem delu ne bom omenjala, saj ni bila sprejeta.

22. in 23. člen sta namenjena državljanom Unije, ki prebivajo v državi članici, nimajo pa njenega državljanstva. Imajo pravico, da v tej državi volijo in so voljeni na občinskih volitvah in v Evropski parlament. Takšna ureditev pa lahko predvideva odstopanja, kadar so utemeljena s težavami, značilnimi za neko državo članico.

V 67. členu zasledimo, da Unija oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Osebe brez državljanstva se tu obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav. Zanimivo je, da se skupaj z omembo državljanov tretjih držav, pojavi tudi odstavek o zagotavljanju varnosti s strani EU z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi.

V 77. členu Lizbonska pogodba ponovi, da Unija pri prehajanju notranjih meja ne bo preverjala oseb, ne glede na državljanstvo, še naprej pa bo izvajala kontrolo oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja. V 79. členu govorimo o oblikovanju skupne politike priseljevanja, s katero je v vseh fazah zagotovljeno učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravična obravnava državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

Sankovičeva (2007, 7) v brošuri »Dvanajst koščkov v EU sestavljaniki« povzema, da bodo z novo pogodbo državljani lahko dejavneje sodelovali pri evropskih zadevah. K bolj aktivnemu državljanstvu bodo pripomogle spremembe kot na primer, da bodo državljani lahko Evropsko komisijo pozvali k oblikovanju zanje pomembnega osnutka zakona z milijonom podpisov, ki bodo zbrani v različnih državah članicah, in da bodo seje Sveta EU po novem odprte za javnost.

5.2 Koncept evropskega državljanstva

Weiler (2002, 430) v svojem delu predstavlja različne odzive na koncept evropskega državljanstva. Tako trdi, da so njegovi nasprotniki izpostavljali, da je ta koncept eden manj uspešnih vidikov Maastrichtske pogodbe, da je trivialen, pomensko izprazen in kot tak nepomemben. Eden takih nasprotnikov je Stanisław Biernat iz ene od poljskih univerz, ki je na Forumu o evropskem državljanstvu leta 2003 v Varšavi označil, da je koncept državljanstva zožen le na pravice, ki jih pridobi evropski državljan na podlagi državljanstva. Avtor opaza, da je šele z Evropsko listino o človekovih pravicah prišlo do poglobitve koncepta predvsem z idejo evropske integracije med narodi Evrope.

Za druge avtorje pa je evropsko državljanstvo pomemben simbol, ki prinaša daljnosežne posledice in nevarnosti. Weiler opozarja, da je zgodovina evropske integracije polna političnih idealov, ki so sprva delovali nepomembni in prazni, kasneje pa so zaživel svoje lastno življenje. Prav zato se mu zdi, da razprava o evropskem državljanstvu ni pomembna le za teorijo, temveč tudi za prakso (2002, 430). Sam vidi (2002, 435) uvedbo evropskega državljanstva kot odziv na občutek nelagodja in nezadovoljstva javnosti z Evropsko unijo. V tem nezadovoljstvu se je predvsem zrcalila grožnja, ki bi lahko spodkopala politično legitimnost EU.

Giesen in Eder (2001, 2–3) vidita ustanovitev evropskega državljanstva kot poskus definiranja, kdo je član in kdo ne, ter kot poskus definiranja demosa, ki presega narod. Trdita, da se evropsko državljanstvo pojavi kot koncept, ki izpostavlja problem družbene integracije Evrope, ter izvršuje dve funkciji: določiti družbene temelje za transnacionalne institucije in definirati, kaj je skupnega tem, ki so vključeni v družbeni prostor, katerega obsegajo evropske institucije. Debate in politike o evropskem državljanstvu poskušajo ustvariti družbeno integracijo na transnacionalnem in postnacionalnem nivoju. Transnacionalnost pomeni državljanstvo nad nacionalno državo, postnacionalnost pa pomeni državljanstvo preko mej politično definirane etnične skupnosti. Evropska integracija je kot taka poskus gradnje abstraktne politične skupnosti, ki temelji na ideji državljanstva, ki je izpeljana iz etničnega elementa biti državljan demosa. Državljeni

Evrope ne postajajo samo državljani transnacionalnih institucij, temveč tudi državljani postnacionalne skupnosti.

Deželan in soavtorji opredeljujejo koncept državljanstva EU v kontekstu vzpostavitve neposredne vezi med institucijami (tj. EU in posameznik), kot nekakšno pogodbeno razmerje med posameznikom in nadnacionalno organizacijo – Unijo. To razmerje označijo za specifično iz več razlogov. Kot prvo ne vsebuje dogovorjene recipročnosti pravic in obveznosti med posameznikom in Unijo, nadalje pa je posameznik tako povezan z nadnacionalno organizacijo kot tudi močno umeščen v prostor nacionalne države oz. države članice (Deželan in drugi 2007, 77).

Balibar pa ugotavlja, da pojem evropsko državljanstvo pridobiva dejansko vsebino (volilna pravica, zatekanje k skupnim pravnim prizivnim organom, ki so včasih nad nacionalnimi sodišči, mednarodni status *civis europeanus*, ki se materializira v skupnem evropskem potnem listu, dostop do skupnih socialnih in kulturnih služb, itn). Dejstvo, da je to državljanstvo, kar zadeva posameznike, opredeljeno kot preprosto seštevanje nacionalnih državljanstev držav članic Evropske unije, pa spreminja status tujca ali pa jasno pokaže latentno diskriminacijo, katere nosilec je. V vsaki državi posebej je tujec zgolj prišlek iz katere druge suverene države, ima enakovredno pripadnost, ki je predmet vzajemnega priznavanja in ki potemtakem deluje kot varovalni mehanizem. Na ravni novo instituirane Evropske unije pa je kot priseljenc iz območja zunaj skupnosti izključen od znotraj. Zatorej se evropsko državljanstvo kaže kot mehanizem, ki vključuje nekatere populacije, ki so bile v zgodovini navzoče na evropskem ozemlju, hkrati pa zavrača druge, ki prav tako že dolgo prispevajo k razvoju »civilne družbe« in novega političnega prostora (Balibar 2003, 172–173). Eno glavnih težav za Balibarja predstavlja opredelitev evropskega državljanstva zgolj kot skupek ali seštevek nacionalnih državljanstev držav članic. Meni (Balibar 2003, 301), da taka opredelitev ne doprinaša nič novega že danim konceptom državljanstva, oziroma bi to lahko pomenilo, da nacionalna državljanstva absorbirajo druga drugo ali pa eno izmed njih, ki je postalo dominantno, absorbira druga državljanstva.

Maastrichtska pogodba je vpeljala štiri koncepte državljanstva²⁰ (von Beyme 2001, 72–80): pravna država je najbolj učinkovit del koncepta državljanstva, saj naj bi po Dahrendorfovem mnenju (v von Beyme 2001, 72) pravi konstitucionalni patriotizem nastal šele z unificiranim pravnim redom, ki bi bil vpeljan prav po vsem supranacionalnem teritoriju. Vidik nacionalne identitete je pomemben del koncepta evropskega državljanstva, saj evropski demos ni predviden v smislu kulturne in nacionalne homogenosti (von Beyme 2001, 74). Vidik demokratičnega državljanstva kaže največ slabosti v legitimiranju Evropske unije, saj karakter mednarodne pogodbe, kot Maastrichtska je, in delitev oblasti v Uniji, dajeta Svetu ministrov moč veta, ki preprečuje polno demokracijo. Samo prebiranje Maastrichtske pogodbe pa daje von Beymu (2001, 79) vtis, da je bila z njo ustanovljena nova oblika države blaginje, saj vsebuje izčrpno listo socialnih pravic, ki izhajajo iz evropskega državljanstva.

Moro (2001, 8) ocenjuje evropsko državljanstvo kot obliko nestandardnega državljanstva, saj ne more preseči tradicionalne paradigme v smislu, da z njo ne bi bil konsistenten, kot drugo pa vsebuje implicitno paradigmo civilnega aktivizma, ki presega tradicionalne okvire koncepta državljanstva.

Zupančičeva (2003, 8) trdi, da ključ nad evropskim državljanstvom v rokah trdno držijo države članice, kar jim je zagotovljeno z določili, da so državljani EU državljani držav članic in da državljanstvo EU nacionalnega le dopolnjuje in ne zamenjuje ter da v pravila pridobivanja državljanstva v posameznih članicah Unije evropska zakonodaja ne posega. Marisol Garcia (Forum 2003) pri tem opozarja, da s 15 milijoni ljudmi, ki živijo v EU in ne plačujejo davkov²¹ ter tako postajajo drugorazredni državljani, ne bo poglobitve koncepta evropskega državljanstva. Pridružuje se ji Irena Lipowicz²², ki vidi državljanstvo EU kot temeljni kamen nacionalne in evropske skupnosti pa tudi kot indikatorja politične situacije v državi in odnosa med ljudstvom in sistemom. Evropski sistem primerja z

²⁰ Štirje koncepti državljanstva po von Beymu so: pravna država, država blaginje, nacionalna identiteta in demokratično državljanstvo (von Beyme 2001, 72–80).

²¹ Njeni trditvi bi lahko oporekali s primerom iz Benetk, ko so mestne oblasti podelile volilno pravico migrantom, sklicujoč se na revolucionarno maksimo iz ameriške revolucije: »No taxation without representation!«

²² Irena Lipowicz je nekdanja poljska veleposlanica na Dunaju.

antičnim: če bomo razločevali ljudi med državljane in nadržavljane bomo preprečili spremembo v toku zgodovine. Poudari zanimiv vidik evropskega državljanstva, saj le-ta ne vključuje vojaškega korpusa, medtem ko nacionalno državljanstvo vključuje vse vidike.

5.2.1 Evropski demos

Pri državljanstvu gre tudi za družbeno resničnost ljudstva in za identiteto politične skupnosti. Državljanji tvorijo demos politične skupnosti, ki je nov način izražanja povezave med državljanstvom in demokracijo. Demokracija temelji na predpostavki politične tvorbe, njenih članov (demos) in demokratičnega razpravljanja v različnih oblikah, ki poteka zaradi članov (Weiler 2002, 443). Medvedova predstavi demos politične skupnosti kot vez med državljanstvom in demokracijo (Medved 2001, 44).

Weiler se sprašuje, kdo sploh so državljani evropske politične skupnosti, kako opredeliti razmerja med njimi in nenazadnje, ali gre pri evropskem državljanstvu za izgrajevanje naroda. Nadalje se sprašuje, kako naj bi razumeli in opredelili ljudstvo evropskega demosa, če vztrajamo, da je naša naloga vzpostaviti vse tesnejšo unijo med narodi Evrope (Weiler 2002, 443).

V primeru Unije se članstvo demosa politične skupnosti razume v državljansko političnem in ne v etnično kulturnem smislu, saj je Unija sestavljena iz državljanov, ki že po sami definiciji niso iste narodnosti. Jedro članstva in hkrati demosa je zaveza k skupnim vrednotam, ki so zapisane v ustanovnih dokumentih skupnosti (kot so npr. zaveza k pravicam in dolžnostim civilne družbe, zaveza k članstvu v politični skupnosti, ...). Kreiranje evropskega demosa ne temelji na temeljih, na katerih sicer temelji identiteta naroda. Prav tako ni namen evropskega državljanstva ustvariti čustveno povezanost, ki je značilna za na nacionalni pripadnosti osnovano državljanstvo. Prav v razdružitvi narodnosti od državljanstva vidi Weiler nove možnosti za premislek o večkratnem demosu (Weiler 2002, 451).

Weiler predstavi razumevanje večkratnega demosa na tri različne načine. Prvi, ki ga imenuje »pristop koncentričnih krogov«, pojmuje evropsko državljanstvo na enak način kot nacionalno. Gre za to, da posameznik hkrati čuti pripadnost več različnim demosom (istočasno čuti pripadnost Sloveniji in Evropi). V tem primeru občutek poistovetenja prihaja iz istega vira, vendar je intenzivnost različna. V drugem primeru pa gre za to, da posamezniki čutijo pripadnost do dveh ali več različnih demosov, vendar občutek poistovetenja prihaja iz različnih virov (npr. sem slovenski državljan po močnem občutku kulturne identifikacije in pripadnosti, istočasno pa sem evropski državljan z vidika čezmejnne pripadnosti skupnim vrednotam, ki presegajo etnično in nacionalno različnost) (Weiler 2002, 451–452).

Ponudi pa še tretjo, svojo možnost razumevanja večkratnega demosa, ki je najbolj primerna za razumevanje evropskega demosa. Ta različica je podobna drugemu vidiku predvsem po tem, da gre pri obeh za pripadnost dvema ali večim demosom na podlagi različnih subjektivnih dejavnikov identifikacije. Vendar pa je glavna razlika med njima v tem, da v drugem vidiku ni nujno, da dva različna demosa popolnoma sovpadata. Konceptualno, psihološko in pravno je nemogoče, da je posameznik evropski državljan, ne da bi bil hkrati tudi državljan države članice. Zato v okviru tretjega vidika Weiler dokazuje, da naddržavnost kot taka nima nikakršne ontološke samostojnosti, temveč je del nacionalnega projekta, ali morda celo njegov varuh (Weiler 2002, 452–454).

Drugo razliko med drugim in tretjim modelom vidi Weiler v matrici vrednot, ki ne pomeni le obveze za družbeno solidarnost, človekove pravice in vrednote, temveč ima še eno civilizacijsko razsežnost. Odločitvam, ki jih sprejemajo sodržavljanji na vseh tistih področjih družbenega življenja, kjer člani skupnosti prisegajo na isto matrico vrednot, bo priznana legitimnost in avtoriteta, ob razumevanju, da imajo odločitve, ki jih sprejema evropski demos, prednost pred tistimi, ki jih sprejema nacionalni demos. S tega vidika se mednarodne pogodbe ne kažejo le kot sporazum med državami oz. zvezo držav, ampak tudi kot »družbena pogodba« med državljani držav, ki se bodo na področjih, ki jih obsega pogodba, združili kot državljani širše družbe (Weiler 2002, 452–454). »Evropa "še ni" in

tudi nikoli ne bi smela postati *demos* v naravnem narodno kulturnem smislu.« (Weiler 2002, 453).

Elster (v Cederman 2000, 19) evropski *demos* označuje s postnacionalno teorijo, njegov pristop pa temelji na deliberativni demokraciji oziroma na kolektivnem sprejemanju odločitev s participacijo vseh, ki jih bo odločitev zadevala, ali njihovih predstavnikov. Drugi postnacionalisti razvijajo teorijo treh kanalov, ki imajo potencial za izgradnjo skupnosti: v našem primeru evropskega *demos*a. Prvi je asociativni kanal, pri katerem gre za spodbujanje nevladnih organizacij za evropsko državljanstvo, pri drugem – volilnem – za spremembo volilnih sistemov v Evropi, reformo institucij, vseevropske referendumne in neposredne volitve v Svet ministrov in Evropski parlament, pri tretjem – civilnem – pa za civilne infrastrukture demokratičnega upravljanja, torej za izobraževanje, jezikovne politike in množična občila (Gellner v Cederman 2000, 22). Postnacionalni vidik *demos*a je zgrajen na pojmu družbene pogodbe, ki poudarja asociativni in volilni kanal demokracije na račun civilne dimenzije. V primeru Evropske unije pa, trdi Cederman (2000, 22), bi bilo zmotno predvidevati obstoj predpolitično definirane populacije, ki že tako ali tako poseduje osnovne kognitivne kapacitete in čustveno zavezanost k produktivnem sodelovanju v kolektivnem sprejemanju odločitev. Postnacionalisti vseeno trdijo, da bi z ustanovitvijo institucije vsesplošnega evropskega referenduma lahko ustvarili evropski *demos*. Scharpf (v Cederman 2000, 26) vidi možnost za to le v *avtonomni zaščiti*, torej v upočasnitvi integracijskega procesa, da formiranje evropske identitete dohiti zdajšnje stanje – morda bi bila za to potrebna tudi majhna stopnja renacionalizacije – in neposredno promoviranje evropske identitete, predvsem z evropeizacijo učnih načrtov in množičnih občil.

Weiler (1997, 269–73) nam postreže s še eno tezo o evropskem *demosu*, pravzaprav o ne-*demosu*. Osnove za tezo je avtor našel v nemškem pozitivnem pravu, ki zadeva pogoje za pridobitev nemškega državljanstva. Ljudstvo – *demos* v samem sebi oblikuje koncept, ki ima subjektivno, socio-psihološko komponento, ki je zakoreninjena v objektivnih in organskih pogojih. Tako subjektivna kot objektivna dimenzija *demos*a se lahko empirično preverita na način, da lahko predvidevamo, da evropskega *demos*a sploh ni. Subjektivna

manifestacija demosa se namreč izkazuje v občutku družbene kohezije, skupne usode, kolektivne samopodobe in identitete, kar na koncu rezultira v lojalnosti. Te manifestacije so determinirane tudi z objektivnimi elementi skupnega jezika, zgodovine, kulturnih navad in občutij ter skupnim etničnim poreklom in religijo. Vsi ti faktorji sami po sebi ne opisujejo pojma demosa, saj se poleg njih še vedno najde nek mistični element. Na nemškem primeru²³ to avtor razlaga z možnostjo Nemčije, da se je razvila v moderno nacionalno državo, ker je že prej obstajal nemški demos na podlagi prej omenjenih subjektivnih elementov. Biti rojen kot Nемец je zanje tako naravno, kot biti rojen kot moški ali ženska; tudi če zamenjaš nacionalno identiteto, boš vedno ostal Nемец. V evropskem primeru bi nastanek takšnega dojetja Evropejca nastajal geološko, torej ne v nekaj generacijah ampak v nekaj časovnih obdobjih, saj po trditvah Weilerja (1997, 273) ne obstajajo ne subjektivni ne objektivni elementi evropskega demosa. Dolgoletnih dobrih meddržavnih odnosov namreč ne smemo zamenjati s trdnimi vezmi med ljudstvom samim, še pravi avtor. Na nemškem primeru lahko trdimo, da demos v Nemčiji predstavlja nemško ljudstvo, nemška nacija, medtem ko za celotno Evropo tega ne moremo trditi, saj ne obstaja posebno evropsko ljudstvo v smislu, kot ga razumemo pri Nemcih in večini drugih evropskih narodih.

Da evropski demos ne obstaja ali da obstaja samo preko povezav z drugimi demosi, trdi Chrysochoou (v Bellamy 2001, 60). Odnos med demosi je razvit v smeri dodatne in komplementarne civilne identitete, v smeri nadgradnje civilne identitete, v kateri so se druge identitete – kot so nacionalna in regionalna – preprosto ugnezdale, ali v smeri interaktivnega ali celo konfliktnega odnosa z drugimi civilnimi identitetami. Podobno pravi Balibar (2007, 92–95), ki analizira odnos med demosom in njegovimi političnimi pravicami. O politični pravici, ki je po njegovem ločena od vseh drugih »lastnosti«, ki pritičejo državljanu, pove to, da tega, kar je lastno demosu – svoboda –, ni mogoče določiti z nobeno pozitivno lastnostjo državljana. Pravzaprav svoboda sploh ni lastna demosu. Avtor pravi, da ljudstvo ni nič drugega kakor nediferencirana množica tistih, ki nimajo nobene pozitivne lastnosti – ne bogastva ne kreposti –, vseeno pa je množici priznana ista svoboda kot tistim, ki pozitivne lastnosti imajo. Nadaljuje, da se tisti brez

²³ Primer Francije je ravno nasproten, najprej je bila politična tvorba, šele nato je nastal demos.

pozitivnih lastnosti poistovetijo z onimi drugimi, ki so v vseh ozirih nad njimi, in iz tega poistovetenja naredijo posebno lastnost, ki pripada vsem državljanom – svoboda. Demos tako tudi poistoveti svoje ime oz. ime nerazločne množice ljudi brez kvalitet z imenom same skupnosti. Balibar želi povedati, da je praktično soočenje z različnimi načini izključevanja (mi – oni, državljani – nedržavljanji ipd.) vselej trenutek utemeljitve državljanstva in zanj občasni preizkus resničnosti, saj je sleherna institucija državljanstva prinesla institucionalizacijo izključevanja na različne historične načine. Tudi Evropska unija ni nikakršna izjema.

5.2.3 Deficiti evropskega državljanstva

Evropsko državljanstvo je bilo po Weilerjevem mnenju (2002, 435) uvedeno kot odziv na globok občutek nelagodja in nezadovoljstva javnosti z nastajajočo evropsko tvorbo po drugi svetovni vojni, kar je grozilo, da bo spodkopalo njeno politično legitimnost. Snovalci Evrope so v upanju, da se državljani približajo Uniji, le-tem podeljevali vse več in boljše pravice, to pa je pripeljalo do nove politike konec tisočletja »dajte nam kruha in iger« (Weiler 2002, 440–1). Kuhljeva meni, da Evropska unija uvaja državljanstvo z namenom združevanja različnih ljudi znotraj Evrope in ne z namenom unifikacije in poenotenja evropskih državljanov (2003, 224). Pritrjuje ji Mouffe, ki pravi, da evropskega državljanstva ne gre razumeti samo v okviru pravnega statusa in palete pravic, čeprav ne zanika njune pomembnosti (v Kuhelj 2003, 224). Evropsko državljanstvo zanjo pomeni identificiranje s političnimi vrednotami in načeli, ki konstituirajo moderno demokracijo. Føllesdal (2001, 10) nadaljuje z mislijo, da mora evropsko državljanstvo zaupati v ljudstvo, za to pa so potrebni normativni pogoji, ki naj se primarno ne osredotočajo le na skupno zgodovino ali kulturo. Predlaga tri zavezujoče standarde: osredotočanje na evropske institucije in na zakonodajo, ki jo uvajajo; načela, ki utemeljujejo te institucije, in politično teorijo, ki umešča ta načela v koncepcijo vloge državljanov, držav članic in Evropske unije kot celote. Takšna skupna osnova lahko zagotovi zaupanje in stabilnost evropskega državljanstva (o izgubljanju zaupanja v Evropsko unijo piše tudi Moro 2001, 2). Føllesdal (2001, 10) ugotavlja, da razprava o

evropskem državljanstvu vzpostavlja te standarde legitimnosti, a jih institucije in zaveze ne dohajajo. Trdi, da dokler bo evropsko državljanstvo poudarjalo te deficite, lahko prej zmanjša kot okrepi zaupanje in podporo Evropejcev v evropsko državljanstvo.

Za Balibarja je evropsko državljanstvo proces, poln ovir, ki pa je hkrati neogiben in izjemno negotov (2007, 218–219). Gonilo tega procesa so prav njegova protislovja, katerih dialektična rešitev nikakor ni zagotovljena. Ta protislovja poudari s pomočjo štirih točk in sicer:

1. razmerje med problemom državljanstva in aporijami pojma suverenosti, ki jih razkriva evropska konstrukcija;
2. razmere, zaradi katerih je problem nove konstitucije državljanstva poslej na dnevnem redu;
3. analiza glavnih ovir, zaradi katerih je državljanstvo v Evropi danes »nujno in nemogoče«;
4. delovišča demokracije kot področja pobude in refleksije za novo državljanstvo v Evropi.

Pod prvo točko Balibar zagovarja, da v Evropi ni nobene države – le nacionalne in supranacionalne oblike etatizma in birokratizma (2007, 220). Razloge za to lahko iščemo v propadu klasičnih shem državne suverenosti v smislu relativnega ravnotežja med vojaškimi in diplomatskimi silami, v krizi imperializma in njegovega konca, v vzpostavitvi sveta na bloke in njihovega propada ter v globalizaciji (2007, 220–1). Podobno ugotavlja Kuhljeva, ko pravi, da sta klasični koncept državljanstva v novejšem obdobju izzvali dve svetovni družbenopolitični in socialni spremembi – globalizacija, ki je strateške ekonomske dejavnosti integrirala v svetovno mrežo s pomočjo elektronskih povezav kapitala in dobrin ter informacijskega odziva, in njena posledica multikulturnost ter večnacionalna državna sestava, ki sta posledica naraščajoče imigracije (2003, 226–7).

Na tej točki se ne moremo izogniti tezi o politični apatiji množic, zaradi katere se »aktivni« državljanji spreminjajo v »pasivne« državljanje, kar posledično pripelje do fantomske javne sfere, ki v primerjavi z zgodovino demokratičnih držav nazaduje in ne

napreduje (Balibar 2007, 223). Potrebne bi bile spremembe, ki bi evropskim državljanom dajale občutek, da so med seboj povezani, da bi se začeli prepoznavati kot enoten demos in ne le kot seštevek demosov držav članic. Pomanjkanje kvalitetne evropske civilne družbe ugotavlja tudi Closa (2001, 187), ki pravi, da kljub rastoči aktivnosti nevladnih organizacij, trga in svobodnega gibanja ljudi in idej ni preseganja nacionalnih meja. K temu so pripomogli pomanjkanje organiziranega strankarskega sistema evropskih zvez in državljanskih gibanj, pomanjkanje vseevropskih medijev in vseevropske razprave o ključnih vprašanjih Unije (Grimm in Meyer v Closa 2001, 189). Evropska javna sfera je tako pogojena z dvema karakteristikama: z zmožnostjo legitimne integracije preko internih demokracij ali pluralističnih procesov v formacijo evropske politične volje in nenacionalnih vrednot ter s prioriteto nacionalne identitete v izgradnji notranjih javnih sfer (Closa 2001, 193–4).

Navajam nekaj primerov, ki bi evropske državljanke lahko povezali v "skupno evropsko javnost". Tako na primer Kymlicka ugotavlja, da je zanimanje Evropejcev za začetek vseevropske razprave o tem, kaj bi morala početi EU, majhno. Čeprav jih demokratična razprava o EU živo zanima, se nočejo vključevati v razprave z drugimi Evropejci o tem, kaj naj Evropejci storimo, saj bi to v večini primerov pomenilo, da razprave ne bi potekale v materinem jeziku. Nasprotno pa o teh temah raje diskutirajo s svojimi sodržavljanji v domačem jeziku (Kymlicka 2005, 444).

Grimm (v Kymlicka 2005, 445) nadalje ugotavlja, da v tem trenutku ne obstajajo vseevropska množična občila in da je možnost za nastanek takšnih evropeiziranih množičnih občil v predvidljivi prihodnosti popolnoma nična. Podobno ugotavlja Balibar (2007, 244), ko pravi, da je sočasno odprtje delovišč (o tem kasneje) evropskega državljanstva pogoj, da javni prostor oz. evropsko javno mnenje postane evropski državljanski prostor. Brez javnega mnenja si ni mogoče zamisliti aktivnega državljanstva. V ideji se avtorjem pridružuje Nentwich (1998, 134), ki vidi problem v pomanjkanju sredstev množičnega obveščanja o evropskih političnih procesih in pomanjkanju institucionaliziranega mehanizma, kako dobiti državljanski input o teh politikah. Avtor predlaga vzpostavitev močne vseevropske interaktivne komunikacije mreže (internet) za

pridobivanje političnih informacij in za politično participacijo samo, več evropskih mnenjskih anket – okrepljen Eurobarometer, oznanila Evropske komisije o sprejetih dokumentih na medmrežju ali po večjih občilih v vseh državah članicah ipd. (1998, 134–5). Med zgoraj naštete predloge lahko štejemo tudi Weilerjev (2002, 458–9) internetni evropski javni forum ali Lexcalibur, zaradi katerega ne bi bilo potrebno spreminjati Pogodbe o Evropski uniji, zadostoval bi le medinstitucionalni sporazum med Evropsko komisijo, Svetom in Parlamentom. Projekt ne bi zagotavljal le dostopa do elektronskih baz podatkov, zakonov in publikacij, kot je uradni list, temveč bi imel svojo odločitveno spletno stran, na kateri bi lahko državljani ves čas spremljali proces sprejemanja zakonov in drugih aktov Skupnosti in se prek internetne strani neposredno vključevali v proces odločanja s svojimi komentarji in pripombami.

Kot prej Nentwich tudi Balibar (2007, 222) pogoša sredstva množičnega obveščanja; včasih je bila za potrebe unifikacije uporabljena nacionalizacija množičnega izobraževanja. Ti sistemi so po avtorjevem mnenju danes v krizi, saj še ni videti nobenega načrta za »postnacionalno« ali »supranacionalno« množično izobraževanje. Prvo bo čedalje bolj ujeto med imperativne disciplinskega nadzora nad revnimi razredi (soočanje z nasiljem v šolah) in imperativne preprostega »stalnega usposabljanja« za uporabo globaliziranih komunikacij in potrošništva. Kljub temu se Evropska komisija trudi, da bi izobraževanje postalo izgradni element evropskega državljanstva. V ta namen je leta 1995 formirala Skupino za pregled izobraževanja, sestavljeno iz 25 neodvisnih strokovnjakov iz takrat 15 držav članic, ki Evropski komisiji pošljejo poročila o oceni izobraževanja za evropsko državljanstvo. Skupina je ocenila, da imajo v času, ko Evropejci še vedno ignorirajo svoj nov državljanski status in je pomanjkanje informacij pravilo, najpomembnejšo vlogo pri izgradnji evropske identitete ravno šole in univerze (Historiasiglo20.org).

Vrnimo se nazaj k drugi točki Balibarjeve označitve evropskega državljanstva. S pomočjo dveh hipotez poskuša pojasniti razmere, zaradi katerih je v zadnjem času problem konstitucije državljanstva na evropskem dnevnem redu. Sprašuje se »kako najti pot iz kroga, v katerem zaton suverenosti izhaja iz izginotja ljudstva, kar povzroča izgubo

občutka državljanstva« (2007, 224). Postavi prvo hipotezo, da je problem konstitucije državljanstva resnično na dnevnem redu evropske politike in drugo, da projekt »evropskega državljanstva« danes zadržujejo velikanske strukturne ovire, ki jih moramo razumeti kakor materijo evropske ustave (2007, 225). Po avtorjevem mnenju je evropsko državljanstvo »nemogoče«, razen kot napredovanje temeljnih demokratičnih pravic ali pooblastil v evropskem okviru ali pa osebnega in institucionalnega (tudi na univerzah) boja intelektualcev za preoblikovanje Evrope (2007, 225–6).

V tretji točki se Balibar loti treh glavnih ovir, zaradi katerih je evropsko državljanstvo hkrati nujno in nemogoče. Te ovire, ki jih v nadaljevanju podrobneje opisujem, so kriza evropskega socialnega modela, politična in socialna razdeljenost celine in vzpostavitev statusa apartheida okoli zunajkomunitarne imigracije.

O razvoju evropskega apartheida²⁴ je Balibar povedal (2007, 144), da poteka vzporedno z razvojem formalnih institucij evropskega državljanstva in blokira evropsko konstrukcijo kot demokratično konstrukcijo, saj spreminja status »tujca« in postkolonialno ločuje »avtohtone« in »alogene« populacije (2007, 234, podobno ugotavljajo Dunkerley in drugi 2002, 19). Kuhljeva podobno vidi problematiko združevanje ljudi znotraj Evrope z vidika tistih prebivalcev, ki niso državljani držav članic Unije in tako ostajajo zunaj nadnacionalnosti kot tretjerazredni prebivalci, ter z vidika demokratizacije EU, ki

²⁴ Balibar (2007, 63) razlaga evropski apartheid s poudarjanjem teženj po rekolonizaciji delovne sile, nastalih zaradi globalizacije konkurence. Maastrichtska pogodba predvideva podeljevanje evropskega državljanstva – volilno pravico na lokalni ravni v državi, kjer posameznik živi, in pravico do tega, da se obrne na evropska sodišča – zgolj državljanom držav članic EU, ki so državljani po rojstvu, izključuje pa prišleke iz drugih držav. Gre predvsem za priseljence iz bivših evropskih kolonij. Po Balibarju (2007, 63–64) Evropa tako ustvarja novo diskriminacijo, ki ni obstajala v posameznih nacionalnih prostorih. Milijoni prišlekov postajajo drugorazredni državljani v »službi« polnopravnih Evropejcev, tudi če imajo dolgoročno ali stalna dovoljenja za bivanje. Takšne razmere so ugodne za razvoj specifično »evropskega« rasizma – diskriminacije na podlagi izvorne nacionalnosti, ki je naravno ozadje legitimacije za represivne preobrate v nacionalnih politikah omejevanja pravice do bivanja in gibanja (Chemillier-Gendreau v Balibar 2007, 64) ter nihanjem med ukrepi za »integracijo legalnih priseljencev« in »represijo ilegalnega priseljevanja« - in s tem za razvoj »evropskega apartheida«. Balibar (2007, 145–6) ga povezuje z južnoafriškim, saj gre tudi tu za proces ustvarjanja inferiorizirane populacije (po pravicah in dostojanstvu), ki je lahko podvržena nasilnim oblikam »varnostnega« nadzora, ki mora ves čas živeti »na meji«, ne povsem znotraj ne zares zunaj. Kajti priseljenci z Vzhoda in z Juga so za seboj na nek način pustili ekvivalent nekdanjih južnoafriških *homelands*. Avtor še pravi (2007, 146), da je Evropski apartheid dvojna posledica lokalne projekcije občin značilnosti nove svetovne hierarhije moči, možnosti za skupni razvoj in razvoj osebnih pravic ter defenzivne reakcije nacionalnih »buržoaznih« družb na globalizacijo, ki naj bi pomenila smrtno nevarnost za historične kulture in modele družbenih razmerij v Evropi.

legitimnost črpa iz svojih državljanov, ki pa v svojih rokah nimajo mehanizmov za vpliv na institucije EU (2003, 223). V vsaki državi posebej je tujec (teoretično) zgolj prišlek iz kakšne druge suverene države z »enakovredno« pripadnostjo, ki je predmet vzajemnega priznavanja in ki potemtakem deluje kot varovalni mehanizem, medtem ko je v Uniji priseljenc »iz območja zunaj skupnost« izključen od znotraj. Varovanje pravic se po Balibarjevem mnenju (2007, 144) sprevrže v prikrajšanje, če že ne v preganjanje. Izključevanje, asimilacija in pluralistični inkluzivistični model so tako trije principi sprejemanja imigrantov v družbo (Medved 2001, 54). Zadnji se je razvil predvsem v državah, kjer je bila imigracija zamišljena kot del strategije izgradnje naroda, po pisanju Castlesa (v Medved 2001, 57) pa je prva prioriteta tega modela, da imigranti brez zavlačevanja postanejo državljani. V Evropi lahko opazujemo, da se zaradi kritike multikulturalizma nove politike vračajo nazaj k zmerni asimilaciji, saj naj bi multikulturalizem spodbujal »novi rasizem«, ki ga ugotavljata tudi Newman (v Dunkerley in drugi 2002, 18) in Balibar (2007, 176-9). Evropska listina o temeljnih človekovih pravicah navaja koncept civilnega državljanstva za državljane tretjih držav po nedoločenem številu let. Listina predvideva, da bi podelitev tega državljanstva garantirala uspešno integracijo migrantov v družbo in bi predstavljala prvi korak v procesu pridobivanja pravega evropskega državljanstva oz. državljanstva države članice EU (Medved 2001, 60).

Vidmajerjeva (2007, 5) odgovarja na zgornje avtorje s paradoksom, da Evropa do leta 2030 nujno potrebuje 20 milijonov novih priseljencev, da bo preživela in si zagotovila gospodarsko rast. Svojo tezo podkrepi s trditvijo Gianfranca Frattinija, evropskega komisarja za pravosodje in notranje zadeve, da stara celina potrebuje azijske in afriške priseljence ter mora spodbuditi zakonito priseljevanje v Evropo, saj bo samo tako nadomestila primanjkljaj delovne sile zaradi staranja prebivalstva. Komisar predlaga uvedbo modre karte po vzoru ameriške zelene za visoko usposobljene delavce iz tretjih držav, ki odhajajo predvsem v ZDA. EU je bila doslej magnet za neusposobljeno delovno silo iz revnih držav, nasprotno pa je v ZDA imigriralo več kot polovica visoko izobraženih priseljencev. Evropa pa vseeno potrebuje tudi nekvalificirane delavce, saj bi se npr. v Španiji kmetijstvo sesulo brez delavcev iz Magreba in sredozemskih držav.

Avtorica vidi še en problem: Evropa namenja milijone evrov za postopno vključevanje kandidatk v EU, medtem ko za politiko vključevanja zakonitih priseljencev daje bore malo. Za uspešno integracijo pa je ključnega pomena, da priseljenci niso segregirani, tudi v smislu politične participacije. Lambrinidis (v Vidmajer 2007, 5) poudarja, da integracija priseljencev ni možna brez dostopa do izobraževalnih programov in univerz ter naturalizacije, torej brez znanja jezika.

Evropsko državljanstvo Balibar vidi kot mehanizem, ki vključuje nekatere populacije, zgodovinsko navzoče na evropskem ozemlju, zavrača pa druge, ki večinoma že dolgo soustvarjajo evropsko civilno družbo (2007, 235). Kuper (1998, 149) in Balibar (2007, 145) opažata, da so tujci (predvsem pa priseljenki delavci ali prosilci za azil) postali drugorazredni državljani, ki so stigmatizirani zaradi svojega etničnega porekla in zaradi domnevnih lastnosti svoje kulture, njihovi odhodi in prihodi, bivanje in dejavnosti pa so deležni posebnega nadzora. Razvoj takšnega institucionalnega rasizma v Evropi je po Balibarjevem mnenju (2007, 146) posledica lokalne projekcije obćih značilnosti nove svetovne hierarhije moči, možnosti za skupni razvoj in razvoj osebnih pravic ter defenzivne reakcije nacionalnih »buržoaznih« družb na globalizacijo, ki naj bi pomenila smrtno nevarnost za historične kulture in modele družbenih razmerij v Evropi. Tradicionalno podoba zunanjega sovražnika tako čedalje bolj zamenjuje podoba notranjega sovražnika, še pravi Balibar.

Nekateri avtorji opozarjajo, da niso drugorazredni državljani le priseljenci oz. tujci iz bivših kolonij. Newman (1997, 158–60) meni, da so tudi ženske podvržene mnogim neenakostim znotraj držav članic EU, čemur sledi, da evropsko državljanstvo vsebuje neenakosti, ki obstajajo že v državah članicah. Enako Newman ugotavlja, da za starejše ljudi, invalide in homoseksualce evropske institucije niso naredile nič, da bi izboljšale njihov položaj. Problem nastaja, ker so tudi same države članice bolj ali manj liberalne, pravica do gibanja pa daje tem ljudem možnost selitve v bolj ali manj liberalne države, kjer spet lahko naletijo na diskriminacijo. Evropa je poskušala to omiliti, če ne preprečiti s 119. členom Družbenega soglasja iz leta 1992 (Kostakopoulou 1998, 165), ki dovoljuje

državam članicam, da pozitivno diskriminirajo en spol pri npr. volilni pravici, pasivni ali aktivni, ali kot preprečitev diskriminacije pri izgrajevanju karier.

Podrobno je še treba analizirati mehanizem izključevanja tujcev v Evropski uniji, ki je po Balibarjevem mnenju (2007, 145) namenjen populacijam z »Juga«, selektivnemu sprejemanju ljudstev z evropskega Vzhoda in Jugovzhoda kot eden od pogojev za plodno ekonomijo »ropanja« virov nekdanjega socialističnega tabora (zlasti Rusije). Tako mehanizmi izključevanja iz državljanstva vključujejo tujce v ekonomijo. Duff (v Kuper 1998, 148) ugotavlja, da je socialna politika Skupnosti le podaljšek ekonomske politike in ne instrument državljanstva. Kuper (1998, 150) mu pritruje, da je največji demokratični deficit to, da evropska ljudstva nimajo učinkovite politične kontrole nad gospodarstvom svojih lastnih držav kaj šele nad gospodarstvom Evrope kot celote. Murray (v Kuper 1998, 151) pravi, da se s tem, ko zamira intervencija države v gospodarstvo, politika osredotoča na regije kot centre gospodarstva in kot arene, kjer se lahko konstruira nove, demokratične in socialne identitete.

Institucionalna diskriminacija, ki temelji na strukturah zaposlovanja in na tem, da kapitalizem sistematično uporablja mehanizem diferencialne reprodukcije delovne sile, konstruira skladnost med kvalifikacijskimi hierarhijami, deležem tujih delavcev in različnimi načini reprodukcije delavcev, s katerimi lahko kapital zmanjša stroške usposabljanja in izobraževanja nekvalificiranih delavcev, tako da jih uvaža iz dominiranih (»perifernih«) regij svetovne ekonomije (Balibar 2007, 177). Večina nacionalnih skupnosti in tudi samo pravo Evropskih skupnosti je moralo pristati na to, da imajo tuji delavci in njihove družine enake »temeljne socialne pravice« kakor delavci skupnosti, to pa je po Balibarjevem mnenju (2007, 182) eno izmed žarišč ljudskega ali razrednega rasizma. Evropska kultura vsebuje dve specifično rasistični ideološki shemi, ki utegneta še naprej učinkovati na kolektivni spomin in percepcijo: kolonialna shema in shema antisemitizma, pravi Balibar (2007, 176). Nadaljuje s tezo, da moderni rasizem nikoli ni odnos do Drugega, ki temelji na sprevačanju kulturne ali sociološke različnosti, pač pa je to odnos do Drugega, pri katerem intervenira država (2007, 179). Politični vidik diskriminacijske strukture v evropskem prostoru ali politični vidik etnično-socialnega

kompleksa bosta generirala to nevzdržno stanje, dokler si Evropa ne bo zastavila vprašanja, kaj je ljudstvo in kaj ljudska suverenost v Evropi glede na to, da želi biti Evropa prostor in zgled »demokratske« politike, razmišlja Balibar (2007, 183). Kuhljeva tezo nadaljuje, da je za uspeh evropskega državljanstva po njenem mnenju nujno, da se ta zasidra v zavest evropskih državljanov in da reši problem odtujitve in nezadovoljstva posameznika v EU (2003, 225).

Poleg pojavnosti evropskega apartheida evropsko državljanstvo ovira tudi neenako razvito evropsko socialno državljanstvo ali celo neobstoječe (Balibar 2007, 227). Po drugi svetovni vojni se je zagrizeno razpravljalo o vprašanju, ali so »socialne pravice« državljanske pravice v pravem pomenu ali pa zgolj posamične koncesije in zaščite oziroma načini, kako del družbe pomaga drugemu, revnejšemu delu (Balibar 2007, 228). Avtor nadaljuje, da je danes vprašanje socialnega državljanstva ujeto med obrambo pridobljenih pravic, ki jih ogroža ultraliberalizem in boj zoper izključevanje, zato je toliko bolj pomembna pobuda od spodaj: enotnost evropskega sindikalizma in komunikacija med gibanji, ki branijo in obnavljajo socialno državljanstvo (2007, 228–9). Zaradi ne vključenosti socialnega državljanstva v ustavo ekonomsko najbolj razvitih in demokratično najbolj naprednih držav-nacij Balibar dvomi v evropsko socialno državljanstvo na širših in trdnejših temeljih. Prej bo le-to postalo nemogoče (2007, 229).

Evropsko (ne)socialno državljanstvo se navezuje na politično in socialno razdeljenost evropske celine, ki jo vidi Balibar (2007, 230) predvsem v nepriznavanju, da je imela Vzhodna Evropa, pa če so bile njene politične institucije in forme še tako diktatorske in represivne, tudi svojo kulturo in svojo »civilno družbo«. Delitev na Vzhod in Zahod se je po padcu Berlinskega zidu namesto odpravila, še bolj okrepila, ker po razpadu blokov ni obstajal nikakršen projekt unifikacije zgodovinskih delov celine ali projekt sodelovanja med temi deli, da bi se skupaj razvijali. To, da je danes Rusija izključena iz EU prostora, prinaša po Balibarjevem mnenju (2007, 233) dramatična tveganja za jutrišnjo zgodovino, saj je vprašanje evropske politične identitete (že več stoletij) ves čas razpeto med pritiskom in protiidarce, ki jih povzročata razvoj dveh velikih sil, ki sta hkrati »znotraj in zunaj« evropskega prostora - Velika Britanija in Rusija. Izključitev ali samoizključitev druge bo

pomagala nadaljevati polovično vključenost (ki je tudi polovična izključenost) prve in obratno.

V takšni bipolarni evropski situaciji je nastal sistem več krogov evropskih držav (Balibar 2007, 233): »prava Evropa« in »zunanja Evropa«. Zadnje je potrebno še »evropeizirati«, deli pa se na prvo območje ekonomske integracije ali t.i. države »kandidatke« za vstop v Evropsko unijo, pri katerih je cilj Zahoda, da se čim dlje ohrani razlika v plačah, s tem pa upravljati konkurenco med državami »voditeljicami« in integracijo njihovih političnih struktur. Druga dva kroga sta območje »notranje kolonizacije« ali Balkan in območje plenilskega kapitalizma.

V četrti točki Balibar identificira prvo delovišče demokracije – sodstvo, ker je ta temeljnega pomena za status posameznika kot »političnega subjekta«. Že Aristotel pravi, da je participacija pri dejavnosti sojenja ključna sestavina demokratičnega državljanstva, Hegel pa pravi, da je dojemanje pripadnosti skupnosti tudi to, da posamezniku sodijo kot kriminalcu, pri tem pa še vedno ostaja državljan (v Balibar 2007, 238). Evropa naj bi bila glede sodstva danes na razpotju: po eni strani naj bi bil sodni aparat manj odvisen od politične oblasti, po drugi strani pa sta sodni proces in praksa sferi, v katerih je družbena neenakost ogromna, strokovnjaki vseмогоčni, protioblasti pa v splošnem ne preveč razvite, ocenjuje Balibar (2007, 238). Kljub temu so evropske prizivne instance, kot je Sodišče evropske skupnosti in Evropsko sodišče za človekove pravice²⁵, med bolj »naprednimi« komunitarnimi institucijami, saj se lahko nanje neposredno obrnejo tako evropski državljani in celo tujci, ki živijo v Evropi, čeprav le na določene načine in čeprav so roki zelo dolgi.

Drugo delovišče demokracije je po Balibarjevem naštevanju družbeno delovanje, ki zadeva podobnost med sindikalnimi boji in povezovalnim gibanjem v zvezi s projekti reorganizacije »delovnega časa« na evropski ravni (2007, 239). Dela kot produkcije družbene vezi ne moremo izbrisati, zato sleherni delavec postane »družbeni delavec«, se

²⁵ Evropsko sodišče ni institucija EU ampak institucija Sveta Evrope, vendar se lahko EU državljani obrnejo tudi na to sodišče.

pravi, da producira »družbenost«, hkrati pa tudi dobrine in storitve. Po Balibarjevem pisanju zato ne delamo, da bi proizvajali, temveč proizvajamo (dobrine, storitve, informacije, znanja), da bi delali – uveljavljali eno izmed temeljnih državljskih pravic (2007, 240). Delo za vse je zato drugi »ustavni« cilj za Evropo, a tudi delovišče, na katerem se obnavljajo oblike kolektivnega boja in institucije družbenega konflikta. Tarrow (v Eder in Giesen 2001, 188) predvideva, da bodo socialna gibanja postala transnacionalna le do mere koherentnosti s supranacionalnimi institucijami in političnimi procesi, ki proizvajajo identitete in politične priložnosti na podoben način, kot jih je prej zagotavljala nacionalna država. To pa zaradi nevidnega načina, na podlagi katerega Unija sprejema večino svojega pravnega reda, odsotnosti pravega predstavniškega telesa Unije, pa tudi ker je naravna politična arena za socialna gibanja sfera nacionalnega in ne evropskega.

Demokratizacija mej je tretje delovišče, ki ga Balibar vidi ne le kot enostranske politične odločitve, ki jih spremlja razvoj okrepljenih varnostnih praks in ideologij, ampak tudi kot pogajanja, s katerimi smo oz. bi dosegli prečkanje meja (2007, 241–2). Z demokratizacijo meja se bo začela urejati tudi univerzalna pravica do gibanja in bivanja – materialna podlaga državljanstva, odprtega za priseljence (vpliv meja na priseljence opisuje tudi Rigo 2007, 13). Clossa opisuje (2001, 190), kako je bil proces izgradnje nacionalnega jezika tesno povezan z izgradnjo samega naroda. V Evropi pa je to obratno: konsolidacija jezika (npr. angleščine) za reševanje problemov komunikacije v situaciji dvojezičnosti ni politično narekovana. Ravno obratno, države članice politično branijo ohranitev svojih nacionalnih jezikov.

Četrto delovišče demokracije je kultura oz. boljše jezik Evrope, ki pod vprašaj postavlja izvorno romantični koncept jezika kot zaprte celote, kot razmišlja Umberto Eco (v Balibar 2007, 242). Balibar meni, da angleščina v resnici ni in ne bo »jezik Evrope«, le-ta ni kod, temveč sistem, ki se zaradi navzkrižnih rab ves čas spreminja – to je prevajanje ali realnost prevajalskih družbenih praks na različnih ravneh in komunikacijski medij, od katerega so odvisni vsi drugi mediji (2007, 243). Jezik Evrope je neenako razvita praksa, ki je skoncentrirana na obeh skrajnostih družbe: pri intelektualcih in pri anonimnih

migrantih, ki ponavadi zasedajo nižja mesta v delitvi dela (na vmesnih stopničkah je namreč ta tako rekoč univerzalna kompetenca onemogočena, ker jo blokirajo skoraj uniformno enojezični nacionalni šolski sistemi), pravi Balibar (2007, 244). Nadaljuje še, da je potrebno zmanjšati ta razmik (ne pa ga odpraviti), tako pa znova naletimo na opismenjevanje in splošno šolsko obveznost.

Podobno kot v prvi točki Balibar vidi Kuhljeva (2003, 228) deficit evropskega državljanstva v, tem da državljanstvo EU samostojno ne more obstajati, saj je polno vezano na državljanstvo držav članic, kar mu na nek način odvzema del vsebine. Branthwaite pravi, da se evropsko identiteto dojema kot potencialno grožnjo obstoječim nacionalnim identitetam in lojalnosti tradicijam in državni dediščini (v Newman 1997, 206–7, Moro 2001, 6). Meehan (v Newman 1997, 151) ugotavlja, da Evropi primanjkuje internacionalne solidarnosti in skupne zavesti, saj je logično, da obstaja neka naravna in nezlomljiva vez med ljudstvom in njegovo državo, kar pa ni presenetljivo, saj državljani nad sabo občutijo večji vpliv države kot pa Evropske unije. Življenje državljanov je namreč odvisno od držav članic EU in ne od Evropske unije kot take. Sama odsotnost mehanizmov, s katerimi bi posameznik lahko vplival na procese na nadnacionalni ravni, pa predstavlja večji problem koncepta evropskega državljanstva kot pravna ureditev državljanskih pravic, meni Kuhljeva (2003, 229). Za večino proevropskih opazovalcev je koncept evropskega državljanstva nepopoln pravni status, ki podeljuje brezpredmetne pravice, ki so bile urejene na hitro in konfuzno²⁶, zato se ne gre čuditi, da Evropejci nad samim konceptom niso navdušeni (Historiasiglo20.org). Za večino evropskih radikalcev je koncept državljanstva prazen institut, ki je uporabljen za prodajo ideje o združenji Evropi ter da skriva, da Evropa v resnici preferira le gospodarsko integracijo in ne politične. Problem evropskega državljanstva je tudi v tem, da evropska identiteta vsaj v smislu jezikovne ali kulturne homogenosti ne obstaja. Huntington (v Historiasiglo20.org) je mnenja, da se Evropa konča, kjer se začneta islam in vzhodno pravoslavno krščanstvo. Nasprotnega mnenja je Mondrasse (Historiasiglo20.org), ki vidi konstrukcijo evropske

²⁶ Politični komentator Weiler (Historiasiglo.org) opisuje, da je bil odstavek o evropskem državljanstvu vključen v Maastrichtsko pogodbo zadnjo minuto po pritožbi španskega premiera Gonzáleza, ki je poudarjal, da bo podpisana pogodba brez odstavka o državljanstvu razplamtela nezadovoljstvo med evropsko publiko zaradi razlike med velikim gospodarskim napredkom Evrope in le majhnim političnim.

identitete na podlagi individualizma, nacionalnosti in kombinacije znanosti ter tehnologije. Smith (v Cederman 2000, 10) pravi, da je evropska kulturna identiteta sestavljena iz rimskega prava, politične demokracije, parlamentarnih institucij, židovsko-krščanske etike, renesanse humanizma in empirizma, romanizma ter klasicizma.

Branthwaite (v Newman 1997, 206–7) pravi, da bo Evropa zamišljena pozitivno le, če jo bodo državljani dojemali kot kompenzacijo za šibkosti svojih lastnih držav (tudi v Clossa 2001, 185). Dejstvo je, da navkljub visokoletečemu govoričenju o ustvarjanju evropskega državljanstva, vzporedno z rastjo velikosti in dometa Skupnosti, pada moč posameznega državljanja (Weiler 2002, 455). Razlogi za to so nesposobnost Unije oblikovati postopke in institucije, ki bi na raven Skupnosti ustrezno prenesli vzvode parlamentarne kontrole ter mehanizme odgovornosti vlade in uprave (tako meni tudi Moro 2001, 3). Drug problem je tudi odtujenost, nedostopnost in nejasnost evropske vlade (Weiler 2002, 455–6). Medtem pa Moussis (2003, 147) največji problem vidi v tem, da je Evropska unija zanemarila dejstvo, da je večina modernih demokratičnih sistemov predstavnih demokracij, v katerih namestniki državljanov soodločajo in izvajajo nadzor nad demokratičnimi institucijami. Tiilikainenova (1995, 31) pravi, da je demokratični deficit Evropske unije strukturno vprašanje in ne le institucionalno. Svoj izvor ima v konfliktu pogledov o osrednjih političnih karakteristikah EU. Zdi se, da je bil federalistični tip vladnih teles precenjen že od nastanka Unije ali da supranacionalne oblasti niso bile dovolj za spodbuditev lojalnosti do skupne evropske vlade. Avtorica (1995, 35–6) se tudi sprašuje, katera pot do demokratične Unije je hitrejša: regionalnost ali subsidiarnost. Tradicije obeh historično pripadajo katoliški Evropi, kjer že tako ali tako obstaja želja po zblizjevanju Evrope, obe načeli pa se lahko postavita proti načelu državne suverenosti z namenom fragmentacije politične avtoritete, ne da bi se navezali na federalizem. Regionalizem pa izraža željo po okrepitvi politično različnih zgodovinskih, kulturnih in gospodarskih regij na račun nacionalne države.

V primerjavi z nacionalnimi državljanstvi evropsko državljanstvo ne nalaga nikakršnih dolžnosti in pomeni samo pravni status državljanov (Kuhelj 2003, 230–1), zato mora Evropska komisija vsaka tri leta poročati o dejanskem uresničevanju tistih členov

pogodbe, ki se nanašajo na državljanstvo. Tudi Listina o temeljnih pravicah EU državljana postavlja »le v potrošniško držo prejemnika« in mu po mnenju Kuhljeve (2003, 231) odreka aktivno vlogo na nadnacionalni ravni. Avtorica tako hitro zaključi, da na evropski ravni za neposredno vključitev državljana kot aktivnega člana evropske skupnosti manjka osrednji prostor, ki bi s komunikacijo povezal državljana z državljanom in državljana z nadnacionalnimi institucijami (2003, 231–2). Konkretno predlaga, da EU za svoje državljanke naredi več prostora, ustvari možnost, da se ti vključijo v institucionalne debate, Svet EU naj se z javnimi sejami bolj odpre javnosti, nacionalni parlamenti »kot katalizatorji javne razprave« pa naj se udeležijo procesov na evropski ravni in s tem posredno v politični nadnacionalni diskurz vključijo tudi državljanke (s tem se strinja tudi Newman (1997, 173–4)).

Kostakopoulouva (1998, 164) pravi, da je s Pogodbo o Evropski uniji Evropa dala državam članicam enostransko pravico odločanja termina državljanstva in tako izključevanja državljanov tretjih držav iz polnega članstva v evropski demos. (Ne)evropski državljanke nimajo svobode gibanja in bivanja, političnih pravic in zavarovanja proti diskriminaciji, predvsem na trgu dela, razen če te pravice pridobijo iz razmerja z evropskim državljanom ali iz razmerja njihovega delodajalca z Evropsko unijo (tudi Rigo 2007, 10).

Kar nekaj evropskih institucij, med njimi predvsem Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in do neke mere tudi Evropska komisija, ter mnoge nevladne organizacije, so se zavedale problemov, ki jih prinaša takšna izključenost, a ne uspele premakniti gonila v smeri večjega obsega evropskega državljanstva (1998, 164–5). Kostakopoulouva to podpira z dejstvom (1998, 168), da je jurisdikcija Evropskega sodišča izključena iz procesov odločanja, ki se tičejo nadzora zunanjih meja Evropske unije, notranjih kontrol ali pravice do prostega gibanja neevropskih državljanov (podobno opisuje tudi Rigo (2007, 8), ki pravi, da evropska zakonodaja ne definira vstopnih ali rezidenčnih pogojev za državljanke tretjih držav, vseeno pa sprejema gibanje in cirkulacijo migrantov kot zadevo, ki mora biti urejena na evropskem nivoju). Takšno izključevanje minira koncept spoštovanja vladavine prava, ki je eden osnovnih načel Evropske unije.

Nasprotno pa podeljevanje pravice tujcem do bivanja oz. pravice do »deteritorialne zemlje«, kot jo imenuje Rigo (2007, 11), nasprotuje pravici držav, da izvajajo suverenost nad teritorijem svoje države. Evropska unija s tem ko ureja migracijske zadeve, v resnici podeljuje tisto, česar v resnici ne poseduje.

Deficit evropskega državljanstva je potrebno povezati na splošno z demokratičnim deficitom v Evropi, saj kot trdi Williamsova, je le-ta razkorak med oblastjo, ki je prenesena na raven Skupnosti, in nadzorom nad izvoljenimi nacionalnimi parlamenti, razkorak, ki ga zapolnjujejo nacionalni uradniki v vlogi evropskih strokovnjakov (v Newman 1997, 190–1), podobno meni Martin (v Kuper 1998, 144)). Nacionalni politiki pravzaprav nimajo vloge v Skupnosti, zato se zmanjšuje vloga nacionalnih parlamentov napram lastnim izvršilnim oblastem, ki pa so v Skupnost polno vključeni (Williams v Newman 1997, 190–1).

Nacionalni parlamenti bi morali po mnenju Kuhljeve (2003, 233) in Moussisa (2003, 148) opravljati nalogo nadzora nadnacionalnih institucij; v tej povezavi pa bi lahko telo, ki združuje nacionalne poslance (COSAC), nadgradili z novimi funkcijami povezovanja nacionalnih poslancev z evropskimi poslanci (podobno tudi Tiilikainenova 1995, 35). Newman enako vidi šibkost Evropskega parlamenta kot enega ključnih problemov demokratičnega deficita v Evropi (1997, 174). Njegova povečana vloga bi lahko okrepila evropsko strukturo, meni Nentwich (1998, 134). Podobno je Tiilikainenova (1995, 34) videla koncept evropskega državljanstva kot trden instrument za okrepitev Evropskega parlamenta.

Najradikalnejša sprememba v smeri obsežnejšega evropskega državljanstva bi bila po mnenju Kuhljeve uresničitev možnosti potrjevanja institucionalnih sprememb na referendumih v vseh državah članicah (2003, 232), ali po mnenju Newmana (1997, 180) pravica Evropskega parlamenta, da izvoli predsednika Evropske komisije ali celo celotnega tima. Medtem pa Bogdanor (v Newman 1997, 184) zagovarja, da bi okrepljen demokratični status Evropske komisije predstavljal najbolj učinkovit način, da se Evropsko unijo demokratizira. Problem vidi tudi v pomanjkanju ravnovesja med Svetom

ministrov, Evropskim svetom in Evropsko komisijo. Prva dva sta zdaleč močnejša (Newman 1997, 185). Bogdanor tako kot Newman (1997, 180) vidi rešitev v neposrednih volitvah komisarjev, saj bi s tem stimulirali zanimanje ljudi za sistem, promovirali večji občutek za delitev med »vlado« in »opozicijo« in uravnovesili institucije. Newman meni, da bo v prihodnosti vseeno vsa razprava okrog demokratičnega deficita v Evropi skoncentrirana okrog vloge in moči Evropskega parlamenta (1997, 187).

S prikazom več deficitov evropskega državljanstva je razvidno, da bo nacionalno državljanstvo še dolgo v prihodnosti superiorno evropskemu državljanstvu. Kuhljeva trditev potrjuje s političnim diskurzom ne samo v nacionalsocialističnih govorih Haiderja ali s strahom pred izgubo lastne identitete povezanem zavračanju združevalnih procesov EU v Veliki Britaniji, Irski in na Danskem, temveč tudi v postsocialističnih državah, kot je Slovenija (2003, 227). Dolgoročnost problema demokratičnega deficita vidi tudi Tiilikainenova (1995, 37), saj meni, da je problem demokracije v konfliktu federalne predstavniške demokracije, mednarodne institucionalne demokracije in nacionalne demokracije, ki stojijo ena proti drugi in ni nobenih znakov, da se bo ta konstelacija spremenila, saj je zakoreninjena globoko v evropski kulturi in politični zgodovini. Demokratičnega deficita se tudi ne more kar tako odpraviti z npr. povečanjem pristojnosti Evropskega parlamenta. Avtorica (1995, 38) opozarja, da neenako sprejemanje evropskega državljanstva, subsidiarnosti in regionalnosti na različnih koncih Evrope ogroža legitimnost same Evropske unije. Habermas (v Cederman 2000, 4) ponuja rešitev v smislu normativne teorije o »komunikacijski akciji« in »konstitucionalnem patriotizmu«. Evropska komisija je npr. spodbudila več sporočil za javnosti, kot sta sprejem zastave Skupnosti in himne Evrope, saj je Witte (v Cederman 2000, 18) mnenja, da je izvor problema legitimnosti Evrope ravno v pomanjkanju populizma, nezadovoljivem znanju državljanov in medijske nerazpoznavnosti. Medtem pa naj bi se »konstitucionalni patriotizem« gradil preko asociativnega, volilnega in civilnega kanala, kot opisano v poglavju o evropskem demosu (Cederman 2000, 20).

5.3 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO IN PRAVICE, KI IZVIRAJO IZ STATUSA DRŽAVLJANA

Liebich (1995, 27–30) pravi, da ima državljanstvo na prvi pogled opraviti le s politično participacijo (voliti in biti voljen) in s pravicami, ki jih Kovács (2000, 121) opisuje kot upravičenost do nečesa, uživanje beneficij in razpolaganje s stvarjo, kot tudi zahtevke do drugega človeka, da nekaj naredi – dolžnost. Kljub temu pa imajo danes pravice tudi nedržavljeni, kar je določeno s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah iz leta 1948, kjer ima pravice vsakdo in ne le državljani (Liebich 1995, 28).

Državljanstvo pa ne zadeva le politične participacije. Marshallove triade državljanstva sem se sicer že dotaknila v tretjem poglavju, njegove tri skupine državljanskih pravic pa bom tu aplicirala tudi na evropsko državljanstvo.

Prva Marshallova skupina – civilne pravice – se v Uniji osredotoča na pravo Skupnosti in držav članic (Deželan in drugi 2007, 90–6). Kot ugotavlja Shaw, je vzpostavitev transnacionalnega pravnega reda pomenila posebnost definiranja njegovih subjektov, kar odseva v naravi odnosa prava Skupnosti in nacionalnega prava, naravi in implementacijskih zmožnostih Evropske komisije in Sodišča evropskih skupnosti, obstoju proračuna EU in kontrolnih mehanizmih Evropskega parlamenta (Deželan in drugi 2007, 90). Civilne pravice državljanov EU so tako zaznamovane s pravom Skupnosti, nacionalnim pravom držav članic in institucijami EU. Balibar (2007, 167–171) pa ob tem ugotavlja, da je demokratizacija meja, njihovo odprtje in dogovori o njihovem delovanju temeljni vidik politike človekovih pravic, v kateri sta vidika državljanstva in civilnosti tesno povezana.

Med najpomembnejše civilne pravice EU uvrščamo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji. Po mnenju Debelaka (v Deželan in drugi 2007, 91) prihaja do neskladja med dvema temeljnima konceptoma prebivališča: pravnim in dejanskim, kar je potrebno uskladiti, saj lahko vpliva na izvajanje političnih pravic državljanov EU. Avtorji med civilne pravice EU uvrščajo tudi pravico do pritožbe evropskemu varuhu človekovih

pravic in pravico do diplomatsko-konzularne zaščite ter pravico do naslavljanja evropskih institucij v enem izmed jezikov Unije. Shaw (v Deželan in drugi 2007, 92) pri civilnih pravicah EU opozarja na vprašanje dostopa do teh pravic – na primeru dostopa do sodišč – saj pravi, da je v primeru nepriviligiranih tožnikov, kot so posamezniki, podjetja in interesne skupine, dostop razmeroma restriktiven.

O političnih pravicah EU d'Oliveiro (v Deželan in drugi 2007, 92) meni, da Uniji primanjkuje instrumentov participacije državljanov v javnem življenju, kljub temu da imajo tako aktivno volilno pravico kot pasivno pravico biti voljeni (v drugi državi članici na lokalnih volitvah kot tudi na volitvah v Evropski parlament) ter da imajo pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament. Kot pomembno politično pravico štejemo pravico do dostopa do dokumentov institucij EU.

V antiki so koncept državljanstva sprejemali kot sposobnost izmeničnega ukazovanja (biti na oblasti) in uboganja (ne biti del oblasti), danes pa Balibar (2007, 161–2) ugotavlja, da se na nacionalni in še bolj na supranacionalni (evropski) ravni postavlja vprašanje, ali je treba socialne pravice – pridobljene ali preoblikovane – obravnavati kot temeljne državljanske pravice. To vprašanje je odločilno predvsem z vidika statusa imigrantov in vprašanja, ali bo Evropa razvila model apartheida ali model boja zoper segregacijo delavcev. Deželan in drugi (2007, 94) ob tem ugotavljajo, da je ideja o enotnem evropskem socialnem državljanstvu in posledično o skupni socialni politiki še vedno iluzija, saj je Skupnost omejena v zmožnostih regulacije in sprejemanja zakonodaje na tem področju.

Shaw (v Deželan in drugi 2007, 98) meni, da v Uniji proces državljanskih pravic ni sledil od civilnih, političnih do socialnih pravic, zato se je razvil le kvazisocialni status državljanstva EU, ki je bolj socio-ekonomski in sestavljen iz elementov tržnega, industrijskega državljanstva in državljanstva blaginje. Le-ta zajema pravico do zbiranja in združevanja, pravico do lastništva in uporabe lastnine, pravico do nekaterih socialnih pomoči, pravico do dela, do izobraževanja in jezikovnega učenja ter pravico do zdravstvene oskrbe (Guild v Deželan in drugi 2007, 98).

Weiler (2002, 440) se vprašanja pravic evropskega državljanstva loti z drugega vidika. Pravi, da Unija v upanju, da bo državljanke približala Uniji, podeljuje vse več in boljše pravice. Meni, da uvajanje novih pravic v evropsko kulturo, ki je s pravicami že zasičena, ni dejavnik, ki bi državljanke približal Skupnosti. Kljub temu, da je prepričan, da je evropska nacionalna in nadnacionalna dediščina človekovih pravic prispevala k občutku skupne identitete, se učinek dodajanja novih pravic zmanjšuje, saj so le-te postale povsem samoumevne. Ker so pravice nekakšen ščit posameznika pred oblastjo, avtor (2002, 441) meni, da glasno zahtevanje pravic implicira, da posamezniku oblast predstavlja grožnjo. Pravi, da je ustvarjanje pojma evropskega državljanstva s poudarkom na zadovoljevanju njegovih potreb in podeljevanju novih pravic le verzija politike konca tisočletja v smislu «dajte nam kruha in iger».

Do podeljevanja pravic pa so kritične tudi same države članice Unije. Tako Velika Britanija noče sprejeti Listine EU o temeljnih pravicah, podobno razmišljata tudi Irska in Poljska, Francija pa ima pomisleke glede določbe o svobodni in neizkrivljeni konkurenci, ki bo sedaj omenjena zgolj v dodatnem protokolu k Listini (Jaušovec 2007, 6).

Podobno kot Weiler, evropsko državljanstvo in pravice, ki mu pritičejo, dojema tudi Bellamy. V svojih prispevkih (2001, 41) trdi, da je bilo evropsko državljanstvo razvito, da približa Unijo navadnim ljudem in si zagotovi legitimnost pri razpravah po Maastrichtski pogodbi. Evropa je spregledala, da evropski državljan ni le pasiven odjemalec pravic, ampak da neodvisno sprejema »pravico do pravic²⁷« in ne le

²⁷ Hannah Arendt je z Izvori totalitarizma dvakrat spremenila poglede politične filozofije, ugotavlja Balibar (2007, 140–1). V središče problema državljanstva in političnega režima je znova postavila oblike izključevanja in razmere skrajnega nasilja, v katerih je ogroženo preživetje človeka, zato da pokaže, da rešitev teh problemov pomeni začetek novega utemeljevanja javne sfere ali razmer za politično delovanje. Kot drugo analizira razvoj držav-nacij od dobe nacionalnih demokratičnih revolucij prek generalizacije mednarodnih konfliktov in razvoja imperializma, ki je ustvaril inverzijo tradicionalno postavljenega razmerja med »človekovimi pravicami« in »pravici državljanov«. Utemeljuje, da človekove pravice še zdaleč ne pomenijo prvega pogoja in temelja za državljanske pravice, prav nasprotno: pravice državljanov, pogoji za enako državljanstvo so podlaga za konceptualizacijo in razvoj človekovih pravic, za začetek najosnovnejših in najbolj temeljnih pravic, ki zadevajo »golo« življenje. Opozarja na zgodovinske kontekste, v katerih imajo »manjšine« oz tisti, ki so glede na nacionalnost diskriminirani, ogroženi oziroma celo izničene temeljne ali univerzalne pravice, in sicer zaradi najskrajnejših oblik nasilja, ki ustvarjajo

predestiniranega paketa pravic. Avtor razvije dva načina, kako konceptualizirati odnos državljanstva do pravic (2001, 50–6). Pravni koncept se osredotoča na pravne mehanizme nadzora nad zlorabo moči in zavarovanja individualnih pravic. Politični koncept pa obravnava konstitucionalizem kot različne politične prakse, preko katerih državljani konstituirajo odnose med seboj in odločajo o pravilih ter institucionalnih procesih, ki urejajo njihovo kolektivno življenje. Pravni koncept definira državljanstvo po pravicah, politični pa po interesih državljanov, ki jih mora uravnotežiti oblast. Bellamy (2001, 60) pravi, da bi v primeru Evrope morali sistem pravic obravnavati in sprejeti politični in ne pravni organi Evropske unije. Evropski parlament se mu zdi na tem mestu primeren, dejstvo pa je, da je njegova legitimnost vloge proto-evropskega zakonodajalca šibka. Kljub temu pa akcionizem javnih in drugih interesnih skupin rezultira v pojavu novih transevropskih političnih subjektov. Zahteve po novih pravicah do združevanja, participacije in dostopa so del novih tipov vladanja, ki zamenjujejo in dopolnjujejo dosedanje sisteme reprezentativne demokracije z namenom ustvariti evropsko javno sfero (Bellamy 2001, 64). Avtor zaključí, da aktivno evropsko državljanstvo zahteva državljan, ki bo sodeloval v dialogu o evropski ustavnosti, da si lahko oblikuje Unijo po svojih željah.

Pa še nečesa ne smemo pozabiti, ko govorimo o pravicah državljan EU. Državljanstvo je opredeljeno kot odnos pravic in obveznosti med posameznikom in državo, pravi Vernik

diferenciacijo med »podljudmi« in »ljudmi«, čemur Balibar pritrjuje z njegovim razvojem »evropskega apartheida«.

Van Gunsteren (v Balibar 2007, 154–5) je poskušal nadaljevati razmišljanje Hannah Arendt z bolj globaliziranim pogledom. Postavil je tri teze: prvo, da vsi pripadamo »skupnostim usode«, v katerih se srečujejo skupine ljudi, ki si niso »izbrale« skupnega življenja, vendar ne morejo odpraviti tega, saj so odvisne druga od druge. Ali se skupine le prenašajo, vzpostavijo vzajemno politično razmerje ali pa se prepustijo vzajemnemu uničenju, je njihova izbira. V drugi tezi avtor trdi, da je današnje državljanstvo nepopolno, kar ne pomeni, da gre za polovično državljanstvo ali za omejeno, ampak za takšnega, ki se venomer predeluje: »formalna definicija ali vpis pravic v ustavo nista tako pomembna kakor konstrukcija načinov dostopa do pravic za kar največ ljudi«. Kot tretje trdi, da za slehernega posameznika na Zemlji obstaja vsaj en kraj, kjer je lahko človek in uživa državljanske pravice; prva teza pa nam nakaže, kakšen je ta kraj – tak, ki ga za nas izbere zgodovina, politika ali ekonomija. Tako smo spet pri Arendtovi pravi Balibar (2007, 155), ko pravi, da človekove pravice niso pred državljanskimi ali nad njimi, ampak so njim sočasne in korelativne.

S tem daljšim uvodom pridemo do Balibarjevega (2007, 142–3) definiranja »pravice do pravic«, ki je ne razume minimalno v smislu označevanja pravnega in moralnega temelja, ki bi ga politika morala ohranjati, prav nasprotno. To je ideja, ki označuje način, kako minimum – priznavanje, da človeška bitja pripadajo »skupni« sferi kulture, javne besede itd. – že obsega zahtevo po maksimumu in jo omogoča. Maksimum pa so neposredna in posredna participacija ter intervencija ljudstva oziroma demosa.

in Breznikar (v Deželan in drugi 2007, 96). Kot ugotavlja Guild, je evropsko državljanstvo pri tem posebno, saj je področje dolžnosti v primerjavi z zagotovljenimi pravicami občutno manj razvito (v Deželan in drugi 2007, 96). To pa zaradi fluidnosti idej, ki opredeljujejo vizijo koncepta dolžnosti državljanstva EU ali nehomogenosti predstav o dolžnostih. 17. člen Pogodbe o Evropski uniji uveljavlja tako pravice in dolžnosti za državljane Unije, konkretnije pa se koncept dolžnosti ni razvil.

Meehanova (v Deželan in drugi 2007, 97) za konec poudarja, da bi bilo predpisovanje konkretnih dolžnosti na ravni EU v smislu spoštovanja zakonov, obrambe države, plačevanja davkov in pripravljenosti delati ter voliti problematično, saj je od državljanov EU težko zahtevati pokornost avtoriteti, ki je višja od njihove skupnosti, v kateri že živijo kot nacionalni državljani.

5.1 Svoboda gibanja in pravica do prebivanja na ozemlju držav članic

Razlog za prost pretok oseb je bil prvotno predvsem ekonomske narave, saj naj bi bila s povečanjem mobilnosti delo in kapital bolj učinkovito porazdeljena in s tem proizvodnja cenejša. Že Pogodba o EGS je vsebovala določbe o prostem gibanju delavcev, ki se zaposlijo v drugi državi članici oziroma posameznikov, ki v drugi državi članici ustanovijo svoje podjetje. Kasneje so bile sprejete razne uredbe in direktive, ki so dopolnile in nadgradile te določbe (Kezunovič 2003,18).

Pravica do prostega gibanja je bila natančneje opredeljena v 18. členu Maastrichtske pogodbe, kjer je zapisano:

18. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa:

1. »Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev«.

Številna priporočila, ki so dodatno opredeljevala pravico do prostega gibanja, so bila vključena v Akcijski načrt za notranji trg (Action Plan for the Single Market) in konec leta 1997 v bolj specifičen akcijski načrt za prost pretok delavcev (Action Plan for the Free Movement of Workers), na podlagi katerih je Evropska komisija leta 1998 v svojem Sporočilu izpostavila dva pogleda na prost pretok. Ta dva pogleda sta bila: potreba po izboljšanju posredovanja informacij državljanom o njihovih pravicah in pravicah o vstopu in naselitvi. Komisija je predlagala štiri dejavnosti:

- oblikovati serijo pravil o svobodnem gibanju v okviru pomena 18. člena za vse državljane Unije in njihove družinske člane;
- nov pristop k pravici do naselitve, še posebej z omejevanjem obveznosti do predložitve dovoljenja za prebivanje v situacijah, kjer je to upravičeno;
- razjasniti položaj družinskih članov državljanov EU, ki so državljani držav, ki niso članice EU;
- ter jasnejše omejitve v zvezi z možnostjo prepovedi izvajanja pravice do naselitve državljanov EU (Čampa 2003, 442).

S pomočjo dodatnih uredb in direktiv so na primer bile uvedene tudi naslednje pravice: udeleževanje socialne pravice ter pravice do zaposlitve in bivanja na območju druge države članice, ter pravica do izvajanja svobodnih poklicev. Prav tako se je ob povečanju obsega pravic, ki naj bi bile zagotovljene vsem skupinam migrantov, razširil krog upravičencev do prostega gibanja, ki je po novem poleg delavcev in samozaposlenih vključno tudi z njihovimi družinskimi člani vključeval še študente in upokojujence (Kezunovič 2003, 18).

Danes gibanje oseb na ozemlju držav članic EU predstavlja temeljno pravico, ki vsebuje pravico do vstopa, bivanja in dela v drugi državi članici. Še zmeraj ne obstaja splošno prosto gibanje oseb v EU, saj lahko posameznik v drugi državi biva le, če tam dela, študira, je upokojen oziroma ima dovolj lastnih sredstev za preživljanje. Prosto gibanje oseb je pridržano za specifične kategorije oseb, kar kaže na to, da se je ta pravica začela razvijati predvsem na ekonomski bazi in je do danes še ni prerasla. Je pa vsekakor prerasla okvire EU, saj vključuje tudi Islandijo, Liechtenstein in Norveško, vendar pod (ponovno ekonomskim) pogojem, da dokažejo, da so se sposobni preživljati in da so

zdravstveno zavarovani, zaradi česar ne bodo predstavljali socialnega bremena za državo gostiteljico. Čeprav od podpisa Maastrichtske pogodbe, s katero je bilo uvedeno državljanstvo EU, pravica do prostega gibanja ni več posredno ekonomsko pogojena, saj je to postala državljanska pravica, ima še zmeraj zgoraj omenjene ekonomske pogoje (Kezunovič 2003, 18–19).

V zadnjih letih se je tudi s pomočjo te pravice zelo povečala mobilnost prebivalcev EU. Tudi pri nas se mi dozdeva, da že skoraj vsakdo pozna nekoga, ki dela ali študira v eni od držav članic EU. Od 1.1.2006 pa do 30.6.2007 je približno 8.2 milijona državljanov EU uveljavljalo svojo pravico do prebivanja v drugi državi članici (Peto poročilo o državljanstvu Unije).

5.2 Pravica voliti in biti izvoljen za poslanca na volitvah za evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer ima državljan stalno prebivališče

Najpomembnejša politična pravica v EU je volilna pravica, ki obsega tako volitve v evropski parlament kot tudi lokalne volitve. Volilna pravica, ki je zagotovljena evropskim državljanom je ena od redkih oblik, kjer imajo državljanji možnost neposredne participacije v postopkih odločanja v institucijah EU. Opredeljena je v 19. členu Maastrichtske pogodbe:

- 1. Vsak državljan Unije, ki prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, ima pravico, da v tej državi voli in je voljen na lokalnih volitvah pod enakimi pogoji kakor državljani te države. Ta pravica se uresničuje v skladu s podrobno ureditvijo, ki jo Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme do 31. decembra 1994; ta ureditev lahko predvideva odstopanja, kadar so utemeljena s težavami, značilnimi za neko državo članico.*
- 2. Brez poseganja v člen 138(3) in določbe, sprejete za njegovo izvajanje, ima vsak državljan Unije, ki prebiva v neki državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kakor državljani te države (19. člen Pogodbe o ES).*

Državljeni EU imajo pravico na evropskih volitvah, ki potekajo vsakih 5 let (zadnje volitve so bile maja 2004) voliti in biti izvoljeni v evropski parlament (EP). Prav tako imajo pravico do sodelovanja na občinskih volitvah. Decembra 2006 je Komisija sprejela poročilo o volitvah v EP 2004. Iz tega poročila je razviden splošen trend upadanja sodelovanja pri volitvah v EP²⁸. Pravica je podrobneje opredeljena z Direktivo Sveta 93/109/ES. Z določili te Direktive se ne posega v uredbo držav članic, ki določajo pod katerimi pogoji njeni državljani lahko uresničujejo pravico, da volijo ali so izvoljeni na volitvah za poslance v Evropski parlament (EP), tudi če osebe, ki jih to zadeva, prebivajo zunaj volilnega ozemlja države. Direktiva zagotavlja pravico do enake obravnave tako na občinskih kot tudi na evropskih parlamentarnih volitvah. Vendar pa tako pogodba kot tudi sekundarna zakonodaja omejuje to temeljno načelo enake obravnave. Določilo o volilni pravici dovoljuje državi članici, da se v primeru, ko državljani EU predstavljajo 20 % vseh volilcev, odloči, da ne upošteva določila, kar bistveno omejujejo temeljno pravico do enake obravnave. Evropski parlament je predlagal, da se veljavnost tega določila časovno omeji, vendar ta predlog ni bil sprejet. Nekatero državo članico so pripravljene zagotoviti volilno pravico državljanom EU na notranjih volitvah, kot jo določa 8. člen, le na podlagi recipročnosti (Kos 1996, 95).

Kljub temu, da je pravica jasno opredeljena v Maastrichtski pogodbi, se pojavljajo tudi razne dileme pri interpretaciji te pravice. Če omenim le dve, ki sta se reševali pred Sodiščem Evropskih skupnosti (SES) in se nanašata na zadnje evropske parlamentarne volitve, ki so bile leta 2004. V tožbi, ki jo je leta Španija vložila proti Veliki Britaniji, zaradi razširitev volilne pravice za volitve v Evropski parlament na državljane tretjih držav, ki prebivajo na Gibraltarju in niso državljani Velike Britanije, kar krši določbe Pogodbe ES o državljanstvu Unije. Sodišče je zavrnilo kršitev Pogodbe ES v tem primeru, bi pa navedena razširitev kršila Prilogo II Akta iz leta 1976 o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta, ker razširitev obsega tudi vključitev Gibraltarja v obstoječo volilno enoto v Veliki Britaniji. Tako lahko Velika Britanija izvaja volitve v Evropski Parlament na Gibraltarju vendar pa se volilna pravica ne more razširiti na

²⁸ 45 % leta 2004, 50 % leta 1999 in 56 % leta 1994.

državljanke tretjih držav in državljanov, ki nimajo državljanstva EU. Podobno je Nizozemska v zadevi za predhodno odločanje sodišča pridobila mnenje sodišča, da lahko odreče volilno pravico za evropske volitve svojim državljanom, ki prebivajo na prekomorskih delih države (Aruba in Nizozemski Antili) vendar mora spoštovati temeljno načelo enakega obravnavanja.

5.3 Pravica do diplomatske in konzularne zaščite

Vse države članice nimajo stalnega in dostopnega predstavništva v vsaki tretji državi. Pravzaprav imajo vse države članice svoja diplomatsko – konzularna predstavništva le v treh državah, in sicer v Ljudski Republiki Kitajski, Ruski Federaciji in v Združenih državah Amerike²⁹, v 107 tretjih državah od skupno 166 – ih pa ima svoja predstavništva največ deset držav članic. Države so že prej imele medseboj podpisane bilateralne sporazume o sodelovanju na diplomatsko – konzularnem področju (na primer Slovenija je imela med drugim podpisan takšen sporazum z Avstrijo, s katero je tudi največ sodelovala). Zato se je razvila ideja o sodelovanju vseh držav članic oz. o vzpostavitvi evropske mreže na diplomatsko – konzularnem področju. To idejo so formirali kot državljansko pravico in jo prvič zapisali v Maastrichtski pogodbi:

»Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države« (20. člen Pogodbe o ES).

Podrobneje je pravica utemeljena s Sklepom 95/553/ES³⁰, kjer je naveden tudi seznam možnih pomoči držav članic. Izpostavljam le nekaj primerov pomoči, ki jo lahko pričakujemo, na primer pomoč v primerih smrti, pomoč v primerih hude nesreče ali resne bolezni, pomoč v primerih priprtja ali pridržanja, pomoč žrtvam nasilnih zločinov ter pomoč in repatriacija državljanom Unije v stiski (Tvoja Evropa). Poleg naštetega nam

²⁹ Ta podatek je iz Zelene knjige o Diplomatski in konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah (2007/C 30/04).

³⁰ UL L 314, 28.12.1995, str.. 73.

lahko diplomatska predstavništva ali konzularni zastopniki držav članic, ki opravljajo službo v državi nečlanici, v okviru svojih pooblastil priskočijo na pomoč tudi v drugih okoliščinah. Zgoraj omenjeni Sklep določa tudi postopke, povezane z denarnimi posojili državljanom v stiski.

V okviru Sveta EU je bila ustanovljena delovna skupina »COCON«³¹, ki je odgovorna za konzularno sodelovanje. Njena poglavitna naloga je predvsem izmenjava informacij o dobrih nacionalnih praksah. Na svojih sestankih, na podlagi dejanskih primerov, zbirajo predloge in iščejo rešitve za lažje in učinkovitejše delovanja evropske diplomatsko – konzularne mreže. Nekatere njihove predloge je zbrala Komisija v Zeleni knjigi o Diplomatski in konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah. Zelena knjiga predstavlja akcijski načrt za obdobje 2007 – 2009. Glavni sklep Zelene knjige je bil, da je potrebno pravico do diplomatsko – konzularne zaščite v EU okrepiti. Velik del knjige pa so namenili tudi predlogom, kako bi državljane bolje obvestili o tej pravici. Predlagali so, da bi se 20. člen Maastrichtske pogodbe zapisal v vse potne liste. Državljan bi se morali pred odhodom v tujino predvsem pozanimati o diplomatsko – konzularnih predstavništvih v bližini kraja kamor potujemo³². Prav tako bi morali poznati telefonsko številko EUROPE DIRECT (00800 678 910 11) (Europe Direct), ki jo lahko brezplačno pokličemo kjerkoli v EU. Na tej telefonski številki lahko dobimo informacije glede naših pravic v EU ter o tem kje poiskati pomoč, ki jo potrebujemo v tujini. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ RS) pa je leta 2007 omogočil možnost, da državljani prostovoljno izpolnijo poseben obrazec s podatki o potovanju v tujino, ki omogoča lažje iskanje oziroma vzpostavitev stikov v primeru, da gre za območja večjega varnostnega tveganje (Jazbec 2007, 23).

MZZ RS vsako leto izda poročilo o svojem delovanju³³, kjer Konzularni oddelek navaja tudi statistiko svojega delovanja za prejšnje leto. Tako lahko v poročilu iz letnih poročil MZZ RS razberemo, da so se Slovenci v težavah v zadnjih treh letih obrnili največkrat na

³¹ COCON je delovna skupina Sveta EU za področje diplomatsko-konzularne zaščite in ima svoja redna srečanja 2x na predsedovanje (oz. 1x na tri mesece).

³² Slovenska predstavništva v tujini ter njihovi kontakti so dostopni na spletni strani Zunanjega ministrstva Republike Slovenije (MZZ RS).

³³ Podatki predstavljeni v nadaljevanju so pridobljeni iz Poročil za leta 2004, 2005, 2006 in 2007.

Avstrijska predstavništva za pomoč. Leta 2005 so pogosto posredovala tudi Francoska predstavništva, 2006 Nemška in v lanskem letu tako Francoska kot Nemška in Britanska. Odkar je Slovenija v EU je Slovincem ta pravica že večkrat olajšala nastalo situacijo. Če izpostavim le nekaj medijsko najbolj prepoznavnih primerov: reševanje Toma Križnarja leta 2006, istega leta je bila tudi uspešno izvedena evakuacija Slovencev iz Libanona, naslednje leto pomoč Slovincem zaprtim v Venezueli, Peruju in Maleziji, ... Prav tako iz teh poročil lahko razberemo, da se vsako leto povečuje število izdanih potnih listov za vrnitev³⁴ v Slovenijo (2004 jih je bilo izdanih 14, 2005 300, 2006 277 in 2007 pa 312), kar lahko pomeni, da smo Slovenci vsako leto bolj informirani o tej pravici ali pa da zmeraj več potujemo. V vsakem primeru je ta pravica ena bolj uporabnih za posameznika v EU.

5.4 Pravica nasloviti peticijo na Evropski parlament in pravica obrniti se na varuha človekovih pravic

Državljan EU imajo možnost nasloviti peticijo na EP in prav tako obrniti se na varuha človekovih pravic. To je opredeljeno v 8d. členu Maastrichtske pogodbe:

»Vsak državljan Unije ima pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament v skladu s členom 138d.

Vsak državljan Unije ima pravico pritožiti se pri varuhu človekovih pravic, imenovanem v skladu s členom 138e« (Člen 8d, Maastrichtska pogodba).

V Amsterdamski pogodbi pa je bil člen 8d popravljen takole:

»Vsak državljan Unije ima pravico pisati katerikoli instituciji ali organu iz tega člena ali člena 4 v enem od jezikov, omenjenih v členu 248, in prejeti odgovor v istem jeziku« (člen 8d, Amsterdamska pogodba).

Na Evropski parlament državljani EU, tako fizične kot pravne osebe, ki prebivajo v eni izmed držav članic ali imajo tam svoj sedež, lahko naslovijo peticijo v zvezi z zadevo, ki

³⁴ Izdajajo se na podlagi Sklepa 96/409/SZVP o potni listini za vrnitev

sodi v obseg dejavnosti ES in ki neposredno zadeva vlagatelje peticije. Ta pravica je državljanom zmeraj bolj poznana kar kažejo tudi številke³⁵, saj je od leta 2004 pa do danes zaznati porast števila vloženih peticij.

Govora o pravicah pa ni mogoče zaključiti brez evropskega ombudsmana,³⁶ institucije, ki zagotavlja, da državljanom Unije niso zanikane socialne in civilne pravice (Oliver in Marshall v Gregory in Giddings 2001, 74). Poleg tega ne smemo prezreti ombudsmanove vloge promoviranja občutka državljanstva. Institucija je bila ustanovljena z namenom sprejemanja pritožb s strani evropskih državljanov, tujcev, ki stalno prebivajo v Uniji, ali pravnih oseb, ki se pritožujejo nad slabim upravljanjem ali slabimi aktivnostmi Skupnosti. Seveda pa ombudsman nima jurisdikcije nad pomembnejšimi pravicami v Uniji. Tako zunaj njegovih pristojnosti ostaja nadzor nad pravico do prostega gibanja, saj so kršitve v zvezi s to pravico večinoma povezane z nepravilno implementacijo in aplikacijo evropskega prava na nacionalne primere (Evropski ombudsman v Gregory in Giddings 2001, 87). Na Urad evropskega ombudsmana je bila tako preložena prevelika teža krepitev evropskega državljanstva, saj ima institucija čisto premalo moči na evropskem političnem prizorišču, trdita Gregory and Giddings (2001, 88) in nadaljujeta, da je po malem kriv tudi posamezen evropski državljan, ki se ob nepravilnostih nikoli direktno ne obrne na evropske institucije.

Pravico do uporabe enega izmed uradnih jezikov EU pri naslavljanju vprašanj na evropske institucije in pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Komisije, Sveta EU, seveda razen v primerih, za katere pravno obstaja takšno soglasje, ter pravico do peticije in pritožbe imajo, po navedbah Kuhljeve (2003, 230) vsi prebivalci držav članic, tudi če nimajo nacionalnih državljanstev.

³⁵ EP je leta 2004 prejel 1002 peticiji, 2005 1032 in 2006 1021. Od tega je bilo leta 2004 623 dopustnih, leta 2005 628 in leta 2006 667 dopustnih.

³⁶ Institucija evropskega ombudsmana je bila vzpostavljena v Maastrichtski pogodbi leta 1992 in je sovpadala z vzpostavitvijo koncepta evropskega državljanstva ravno v tej pogodbi (Gregory in Giddings 2001, 75–8). Seveda je bila institucija zaradi bojazni Evropskega parlamenta, da se mu bodo zaradi njega zmanjšale pristojnosti, v pogodbi podrejena Evropskemu parlamentu, predvsem tako, da ombudsmana izvoli ravno parlament.

6 EVROPSKO DRŽAVLJANSTVO V PRAKSI

Pojavlja se vprašanje, kaj je evropsko državljanstvo v praksi? Kako dobro oziroma ali sploh poznajo ta koncept evropski državljani? Kaj vse naredijo institucije EU za večjo prepoznavnost in funkcionalnost evropskega državljanstva? Na ta vprašanja bom poskušala odgovoriti v nadaljevanju.

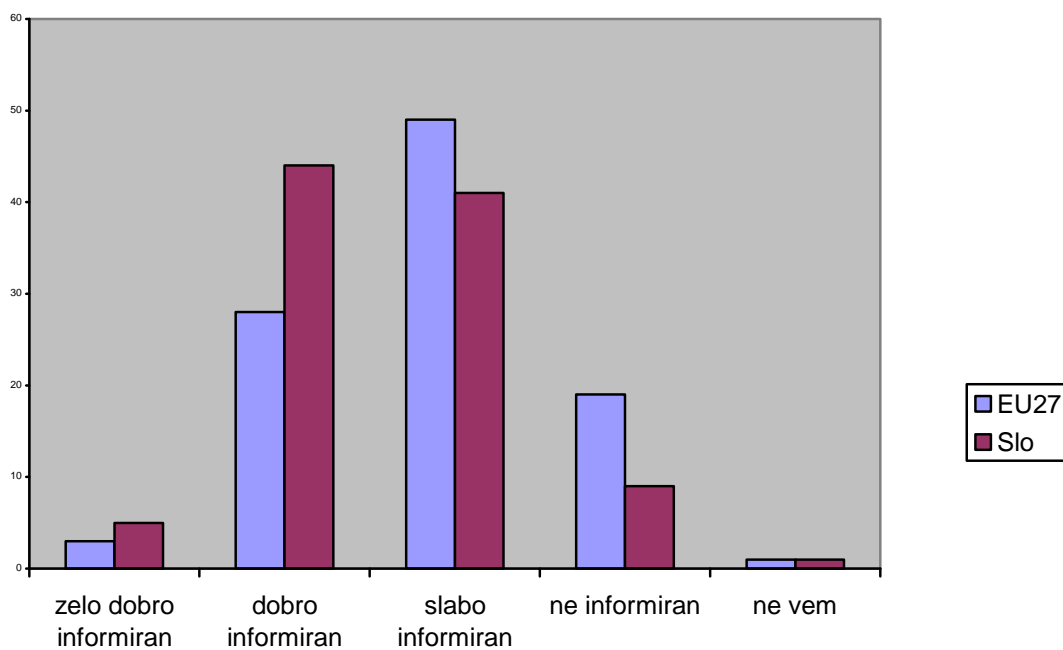
Flash Eurobarometer³⁷ je novembra 2007 opravil raziskavo o evropskem državljanstvu v 27 državah članicah. Po naročilu Evropske komisije so merili percepcijo in ozaveščenost evropskih državljanov o evropskem državljanstvu. Raziskava je vsebovala pet glavnih vprašanj oz. tem, in sicer:

1. seznanjenost s terminom »državljan EU«,
2. informiranost o pravicah, ki pripadajo evropskim državljanom,
3. kdo je evropski državljan,
4. poznavanje pravic, ki pripadajo evropskim državljanom in
5. seznanjenost z Listino EU o temeljnih pravicah .

V nadaljevanju bom predstavila skupne rezultate za vseh 27 držav članic (EU27), posebej pa bom izpostavila tudi rezultate za Republiko Slovenijo. Na prvo vprašanja, ali poznajo termin »državljan EU« je 78 % državljanov EU odgovorilo pritrdilno, vendar jih le 41 % ve, kaj ta termin pomeni, 22 % pa za ta termin sploh ni slišalo. Pri tem vprašanju smo prebivalci Slovenije nad evropskim povprečjem, saj nas ta termin pozna kar 88 %, od tega nas kar 54 % ve tudi, kaj pomeni. Za državljane EU ni še nikoli slišalo 11 % anketiranih državljanov Slovenije. Sledilo je vprašanje, kako dobro ste informirani o svojih pravicah, ki jih imate kot evropski državljan (glej Slika 6.1). V poročilu o raziskavi smo prebivalci Slovenije skupaj z prebivalci Malte izpostavljeni kot najboljše informirani o pravicah, ki nam jih prinaša državljanstvo EU. 49 % Slovencev (za Malto znaša ta odstotek 50%) je odgovorilo, da je zelo dobro ali vsaj dobro informiranih o teh pravicah.

³⁷ Flash Eurobarometer so ad hoc tematični telefonski intervjuji, narejeni po naročilu katerekoli službe EK oziroma drugih institucij EU. Flash Eurobarometri Komisiji, da dobi rezultate oziroma podatke relativno hitro in so osredotočeni na specifične ciljne skupine, kadar jih potrebuje.

Slika 6.1: Kako dobro ste informirani o svojih pravicah, ki jih imate kot evropski državljan?

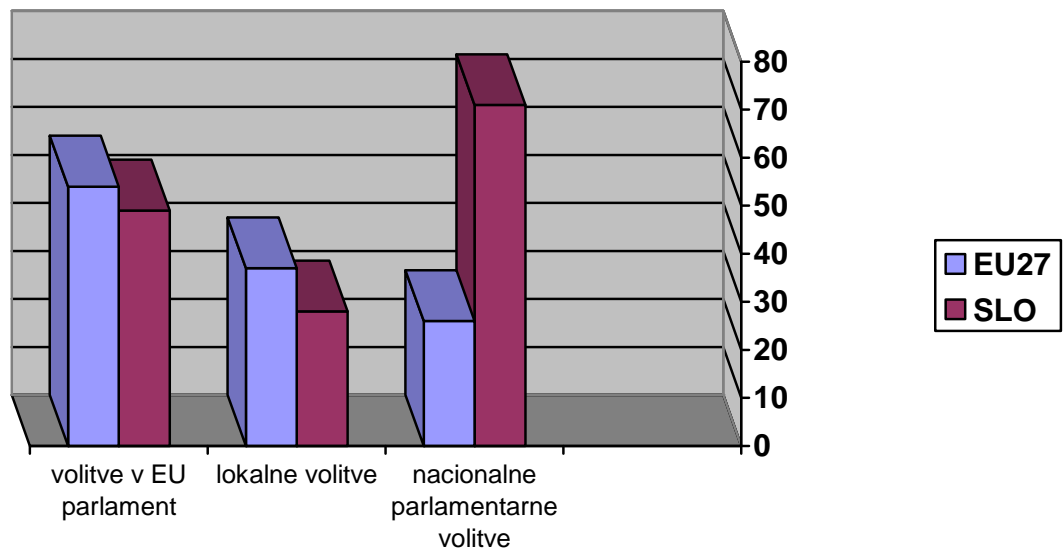


Pri tretjem vprašanju so anketirancem prebrali tri izjave, ti pa so morali povedati, ali le-te držijo ali ne. Prva izjava je bila, da moraš za evropsko državljanstvo zaprositi. To izjavo je pravilno za neresnično spoznalo 75 % iz vseh držav članic, ter 82 % slovenskih državljanov. Naslednja izjava je bila resnična in sicer, da si hkrati državljan Unije in državljan države članice. Prebivalci Slovenije smo to izjavo potrdili v 93 % in smo tako ponovno nad evropskim povprečjem (90 %). Več težav pa je za anketirance iz Slovenije predstavljala zadnja izjava, ki se je glasila, da se lahko odločiš, da ne boš državljan EU. Da izjava ne drži, se zaveda le 68 % Slovencev in 72 % Evropejcev. Vse tri izjave hkrati je pravilno za resnične oziroma neresnične opredelilo 56 % EU državljanov. Za Slovenijo je bil ta odstotek enak (56 %).

Četrto vprašanje je ugotavljalo, katerih svojih pravic se državljani EU zavedajo. V Sloveniji je najbolj poznana pravica do pritožbe Evropski komisiji, Evropskemu

parlamentu ali Evropskemu varuhu človekovih pravic, saj jo pozna kar 95 % anketiranih. Pri tem vprašanju si delimo prvo mesto z anketiranci iz Poljske, medtem ko procent za vse anketirance EU27 skupaj znaša 85 %. Dobro nam je poznana tudi pravica do prebivanja v katerikoli državi članici, pod določenimi pogoji. Te pravice se zaveda 91 % prebivalcev v Sloveniji, ter 88 % Evropejcev. 85 % anketirancev v Sloveniji in 80 % anketirancev iz vse Evrope ve, da lahko v tujini poišče pomoč na kateremkoli veleposlaništvu države članice EU, če v tej tretji državi ni veleposlaništva njihove države. Zmotno pa misli 20 % Evropejcev in 12 % Slovencev, da lahko po 5 letih bivanja v državi članici pridobijo državljanstvo le-te države članice. Pravice, da morajo biti obravnavni enako kot državljani države članice, v kateri se nahajajo, se zaveda 77 % anketiranih iz Slovenije in 83 % anketiranih Evropejcev. V raziskavi so kot zadnje preverjali pravico, ki se nanaša na volitve (glej Slika 6.2). Evropski državljan ima pravico voliti in biti izvoljen za poslanca na volitvah za Evropski parlament in na lokalnih volitvah v državi članici, kjer ima državljan stalno prebivališče. Ta pravica načeloma ne velja za nacionalne parlamentarne volitve. Dobra polovica (54 %) evropskih državljanov in 49 % anketirancev iz Slovenije ve, da ima pravico voliti in biti izvoljen na volitvah za Evropski parlament. Manj poznano jim je dejstvo, da imajo pravico voliti in biti izvoljeni tudi na lokalnih volitvah. Tega se zaveda le dobra tretjina (37 %) Evropejcev in 28 % Slovencev. Zanimivo je, da kar 71 % državljanov Slovenije zmotno misli, da imajo pravico voliti in biti izvoljeni na nacionalnih parlamentarnih volitvah v državi članici, kjer imajo stalno bivališče. To zmotno mišljenje z njimi deli le 26 % Evropejcev.

Slika 6.2: Na katerih volitvah vam volilno pravico zagotavlja evropsko državljanstvo?



Zadnje vprašanje se je glasilo, ali poznate Listino EU o temeljnih pravicah, ki prav tako zagotavlja temeljne pravice evropskim državljanom. Dobra polovica Evropejcev (51 %) in 41 % Slovencev za to Listino sploh ni slišala. Ime Listine je prepoznalo 48 % Evropejcev in 59 % Slovencev, od tega jih 8 % anketirancev iz vse Evrope in 7 % tistih iz Slovenije ve, kaj Listina je.

Flash Eurobarometer 2007 naredi tudi primerjavo z raziskavo Flash Eurobarometer 2002, ki je bila izvedena pred petimi leti na 15 državah članicah EU (EU15). Primerjava je pokazala precejšnje izboljšanje splošne ozaveščenosti Evropejcev o njihovem statusu državljanov Unije. V primerjavi z letom 2002 letos približno 8 % več Evropejcev trdi, da so seznanjeni z izrazom »državljan Unije« in da vedo, kaj to pomeni, medtem ko se 15 % več vprašanih zaveda, da se državljanstvo Unije pridobi samodejno s tem, da je nekdo državljan države članice. Čeprav rezultati kažejo na dobro poznavanje evropskega državljanstva in pravic, ki jim pripadajo, se je potrebno zavedati, da odgovori niso najbolj zanesljivi, saj so anketiranci podajali le svoje mnenje o tem, koliko poznajo to temo. Nikjer v vprašalniku ni bilo njihovo znanje in poznavanje teme dejansko preverjeno. Iz tega razloga in, ker je evropsko državljanstvo tema, ki bi morala biti dobro poznana vsem državljanom, je nujno, da Evropska komisija dela na projektih, ki promovirajo in približujejo to temo državljanom. Da je tema pomembna za EK, se vidi tudi iz finančnega

načrta za obdobje 2006-2013 (glej tabelo 6.1), saj naj bi se proračun, namenjen za državljanstvo, svobodo, varnost in pravičnost v tem obdobju kar potrojil (Laffan in Lindner v Wallace in Wallace 2005, 203–204).

Tabela 6.1: Predlog Komisije za novo finančno perspektivo, 2006 – 2013, (v milijardah €)

Leto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Višina sredstev proračuna EU (v milijardah €) namenjena za področje državljanstva, svobode, varnosti in pravičnosti	1.38	1.63	2.02	2.33	2.65	2.97	3.30	3.62

Vir: Wallace (2005, 204).

Ta denar je predvsem namenjen projektom za približevanje EU državljanstva državljanom. Kot je razvidno iz petega poročila EK o državljanstvu, teh projektov ni malo. Izobraževanju kot enemu najpomembnejših gradnikov koncepta evropskega državljanstva daje Svet Evropske unije še posebno pozornost. Leta 1997 je bil tako ustanovljen projekt Sveta »Izobraževanje za demokratično državljanstvo« (*Education for Democratic Citizenship*) z namenom identificiranja in pridobivanja vrednot in sposobnosti, ki jih potrebuje posameznik, da postane aktiven državljan Evrope (Historiasiglo20.org). Projekt se je začel s srečanjem šefov vlad na Svetu Evrope oktobra 1997, od takrat pa se strokovnjaki iz področja izobraževanja za evropsko državljanstvo redno srečujejo in družno analizirajo stanje evropskega državljanstva, razvijajo strategije in zbirajo dobre prakse. Svet Evrope je na njihovo priporočilo začrtal smernice in določil standarde, zdaj pa je na državah članicah, da jih implementirajo.

Evropska komisija se nadalje trudi vpeljati evropsko dimenzijo v nacionalne učne programe, države pa se temu strogo upirajo (de Witte v Cederman 2000, 22). Bolj ali manj uspešno je bil le izpeljan bolonjski proces prenove študijskih programov evropskih držav, vzajemno priznavanje diplom, študentska mobilnost preko programa Erasmus in tečajji tujih jezikov Lingua. Na področju jezika Evropska unija še do danes ni oblikovala evropskega jezikovnega režima, na področju medijev pa so le-ti še danes organizirani

nacionalno. Narejenih je bilo kar nekaj poskusov vseevropskih televizijskih kanalov v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, kot npr. Eurikon in Europa TV, ki pa niso zaživel zaradi oklestenih komercialnih sporočil (Cederman 2000, 23).

Na področju izobraževanja lahko naštejemo še nekaj projektov, ki jih za večjo prepoznavnost državljanstva EU izvajajo tako evropske institucije kot tudi druge organizacije: Leto 2005 – evropsko leto državljanstva in izobraževanja, in Služba za evropsko državljanstvo (*European Citizen Action Service*) – leta 1990 ustanovljena mednarodna neprofitna organizacija, ki je neodvisna od političnih strank, interesov in institucij EU (Historiasiglo20.org). Namen organizacije je povesti glas nevladnih organizacij in posameznikov do institucij EU. Organizacija brani pravico do prostega gibanja oseb in promovira inkluzivno evropsko državljanstvo. Omenimo lahko še projekt »Europe Direct« – službo, ki pomaga državljanom Evrope odgovoriti na njihova vprašanja o Evropski uniji s svojimi brezplačnimi telefonskimi številkami za vsako državo članico in odgovori preko elektronske pošte. Obstaja tudi Evropski center za opazovanje rasizma in ksenofobije (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*) iz leta 1997 za boj proti rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu po Evropi. Dejavn je tudi Politeia – mreža za državljanstvo in demokracijo v Evropi (*Network for citizenship and democracy in Europe*), ki je virtualna organizacija posameznikov in institucij, ki so aktivni na področju političnega izobraževanja za evropsko državljanstvo. Cilj mreže je promovirati socialno in politično participacijo evropskih državljanov. Pomembna je tudi mreža »Speak out on European Citizenship«, ki razvija smisel mladih Evropejcev za raznoliko in inkluzivno evropsko državljanstvo in spodbuja aktivno politično participacijo (Historiasiglo20.org).

O obveščanju in osveščanju evropske javnosti pa izstopata še dva podviga, kot jih opisuje Zupančičeva (2003, 10): prvi – Listina EU o temeljnih pravicah, ki pravno še ni zavezujoč in ne podeljuje kakšnih novih pravic državljanom EU, a prvič na enem mestu katalogizira celoten obseg pravic, ki jih v EU uživa državljan, in drugi – Bela knjiga o evropski upravi iz leta 2001 ali celovit reformni predlog Evropske komisije za bolj odprto in razumljivo bruseljsko administracijo. Dokument se že v uvodu nanaša na dejstvo, da

Evropejci vse manj zaupajo institucijam ali zanje preprosto ne razvijejo nobenega interesa, da Unijo slabo razumejo in jo dojemajo kot oddaljeno ter hkrati preveč vsiljivo.

7 ZAKLJUČEK

Koncept evropskega državljanstva obstaja že šestnajst let, vendar še zmeraj ne moremo govoriti, da je popolnoma zaživel. Kot eden izmed bistvenih problemov znotraj koncepta evropskega državljanstva se je izkazala nezadostna participacija državljanov in tudi nedržavljanov Evropske unije. Evropski državljan je umeščen v evropski prostor le kot dopolnilo k svoji nacionalni vlogi. Evropska unija se še vedno ukvarja z enim in istim vprašanjem – kako zagotoviti, da bo državljan EU podprl evropski projekt, ga ponotranjil in raznolike dejavnosti evropskih institucij sprejel kot legitimne. Zupančičeva (2003, 22) tako vidi napako v iskanju rešitev od zgoraj navzdol: od »zgoraj« državljan prejema vse bolj intenzivne oblike obveščanja o evropskem projektu, dobiva vse več pravic in je od »zgoraj« umeščen v evropski prostor; tako je postavljen pred izvršena dejstva, v vlogo pasivnega prejemnika/potrošnika dobrin, ki jih sam ne izbere in na katere v funkciji državljan ne vpliva.

Mi kot evropski državljan bi morali sooblikovati evropski prostor, morali bi imeti večjo možnost politične in drugih oblik družbene participacije, saj naš nacionalni prostor odkar imamo možnost prostega pretoka delovna sile, ni več edini, ki nam ponuja prostor za uveljavitev. V evropskem prostoru se v transnacionalnih skupinah že združujejo mnoge interesne skupine iz civilne sfere, ki predstavljajo zametke evropske javne sfere – temu bi morali slediti institucionalni premiki znotraj EU in odpreti kanale komunikacije. Zdi se mi skoraj nujno, da se vzpostavi nekakšna evropska javna sfera, če hoče evropsko državljanstvo zaživeti v polnem obsegu.

Tudi po mnenju Pawela Swiebode³⁸ (Forum 2003, 19) je problem evropskega koncepta državljanstva neparticipacija prebivalcev evropske unije. Neuspeh evropskega državljanstva vidi predvsem v nepoučenosti in neosveščenosti državljanov samih, kaj EU sploh je. Ta nepoučenost je razvidna tudi iz analize rezultatov raziskave Flash Eurobarometer, ki jo predstavljam v 6. poglavju diplomskega dela. Zdajšnji koncept evropskega državljanstva je tako daleč od popolnosti, s tem ko izključuje in odriva

³⁸ Pawel Swivoda je bil nekdanji glavni pogajalec za vstop Poljske v EU.

milijone prebivalcev Evropske unije od sprejemanja odločitev. Kot enega izmed možnih vzrokov za neuspeh evropskega državljanstva lahko opredelimo tudi pogodbeno določila, ki se posvečajo konceptu Unije kot območju brez meja za vse njene državljane, popolnoma pa izpustijo vidik odnosa med državljani EU, ki skupnost tvorijo – ta skupnost je institucionalno spregledana, državljani pa so obravnavani kot nepovezani posamezniki (Shaw v Zupančič 2003, 12). Kljub temu EU na deklarativni ravni izraža upanje, da bo prav državljanstvo Unije oziroma prakticiranje možnosti, ki jih koncept odpira, okrepilo občutek pripadnosti Uniji ali okrepilo evropsko identiteto ter s tem aktiviralo državljane kot del te skupnosti, čeprav poti za medsebojno povezovanje med državljani samimi ne nakazuje.

Državljanse EU predvsem skrbi dejstvo, da nimajo velikega vpliva na odločanje v EU institucijah. Zdi se nam, da naša življenja oblikujejo, spreminjajo in določajo predvsem politične sile, tako na nacionalnem kot nadnacionalnem nivoju, sami pa nimamo demokratičnih mehanizmov, da bi te sile nadzirali. Lahko bi rekli, da mehanizmi demokratičnega razvoja ne sledijo tempu integracijskih procesov. Lebessis in Paterson (v Zupančič 2003, 5) ugotavljata, da posameznik, ki ga odločitve na evropski ravni vedno bolj zadevajo, nima orodja, s katerim bi te procese nadzoroval in bil vanje vključen. Haltern in Mayer (v Zupančič 2003, 5) to pojasnjujeta z institucionalnim ustrojem EU, ki je porušil ravnotežje med izvršno in zakonodajno vejo oblasti držav članic. Nasprotno kot v nacionalnih državah pa na evropski ravni v obliki Sveta EU kot osrednji zakonodajni organ nastopajo vlade držav članic (ki odločitve sprejemajo za zaprtimi vrati), s čimer se slabi vloga parlamentarnega nadzora. Evropski parlament zaradi svoje institucionalne nemoči ne deluje kot zakonodajni organ v smislu nacionalnih parlamentov.

Pomemben vidik neuspeha evropskega državljanstva opisujeta tudi Moravcsik in Moussis (v Zupančič 2003, 13). Avtorja trdita, da EU ni moč demokratizirati s preslikavo nacionalnega modela na nadnacionalno raven. EU namreč ni nacionalna država, temveč od držav odvisna struktura, zato po tej analogiji državljanstva EU ni moč preprosto jemati kot državljanstva države. Ali kot pravi Evropska komisija v Tretjem poročilu o državljanstvu, da je državljanstvo Unije *sui generis* kot EU sama in tako ne more biti

primerjano z državljanstvom držav članic, kajti gre za novo vrsto večplastnega državljanstva na različnih ravneh. Weiler analizira (2002, 454), da je za nekatere evropsko državljanstvo simbol upanja, da bosta nacionalna država in nacionalna družba dokončno preseženi, za druge je le simbol propada klasične evropske nacionalne države na zbirokratiziranem globalnem trgu, za tretje je koncept le premeten, makiavelističen načrt vzdrževanja državne strukture, ki je obvladovala Evropo več kot stoletje, za zadnje pa je koncept nov liberalen napor, ki si želi pri življenju ohraniti eros narodnosti in hkrati njegove demonske značilnosti podrediti civilizacijskim omejitvam.

Balibar predvideva dve prihodnosti za Evropo (2007, 174). Po eni bo Evropa čedalje bolj odprta celota z več koncentričnimi krogi supranacionalnih institucij, med katerimi bo vladalo nestabilno ravnovesje, pomenile pa bodo kraj srečanja oz. konflikta med različnimi ekonomsko-kulturnimi skupinami, ki so zgodovinsko vsaka posebej vsaj tako specifične kakor sama evropska skupnost. Drugo predvidevanje pravi, da bo Evropo znotraj pregrajevalo določeno število »meja«, ki jih ni mogoče odpraviti: to niso zgolj politične meje držav, ampak predvsem premične družbene meje, ki se jih na zemljevidu »ne vidi«, rezultirajo pa v administrativnih pravilnikih in v družbenih praksah. V teh predvidevanjih se znajde evropsko državljanstvo, ki brez možnosti vključevanja v sooblikovanje evropskega prostora in s tem okrepljenega razumevanja evropskih procesov, ne bo mogoče.

V diplomskem delu sem želela predstaviti bistvene probleme, s katerimi se sooča koncept evropskega državljanstva. Ugotovila sem, da največji problem predstavlja ne vključenost posameznikov v procese institucij EU. En vidik problema je v tem, da državljanji EU nimajo skoraj nobene možnosti participacije. Po drugi strani pa lahko iz nizke volilne udeležbe na evropskih parlamentarnih volitvah, ki je skoraj edina možnost participacije, razberemo nezainteresiranost državljanov za aktivnejše sodelovanje v procesih odločanja v institucijah EU. Zupančičeva (2003, 16) rešitev vidi v večji vključenosti državljanov v institucionalne debate EU, Svet EU naj se bolj odpre javnosti, nacionalni parlamenti kot osrednji potencialni katalizatorji javne razprave naj se bolj vključijo v procese na evropski ravni in četrtič, poveča naj se možnost potrjevanja institucionalnih sprememb na

referendumih v vseh državah članicah. Sama bi k njenim predlogom dodala tudi ustanovitev evropskih internetnih forumov, kjer bi državljani lahko izražali svoja mnenja in predloge glede aktualnih tem. Veliko bi doprinesli tudi predstavniki institucij EU, ki bi v teh debatah sodelovali in zanimive predloge dejansko upoštevali. EU bi morala vzpodbujati uveljavljanje obstoječih in ustanavljanje novih vseevropskih medijev, ki bi pripomogli k zvišanju zavest o pripadnosti državljanstvu EU.

8 LITERATURA

1. Agamben, Giorgio. 2004. *Homo Sacer: suverena oblast in golo življenje*. Ljubljana: Študentska založba.
2. *Amsterdamska pogodba*. 2008. Dostopna prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98> (14. marec 2008).
3. Arendt, Hannah. 1997. Svoboda in politika. V *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 295-306. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
4. Avineri, Shlomo in de-Shalit Avner, ur. 2004. *Komunitarizem in individualizem*. Ljubljana: Založba Sophia.
5. Balibar, Étienne. 2007. *Mi, državljani Evrope?: meje, država, ljudstvo*. Ljubljana: Sophia.
6. Bellamy, Richard in Alex Warleigh. 2001. *Citizenship and Governance in the European Union*. London and New York: Continuum.
7. Bibič, Adolf. 1997. Renesansa državljanstva, konsenz in načelo večine. V *Politološki preseki: Civilna družba in politični pluralizem*, ur. Niko Toš, 37–50. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. *Citizens for Europe*. 2008. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/129015.htm> (4. januar 2008).
9. Closa, Carlos. 2001. Requirements of a European Public Sphere: Civil Society, Self, and the Institutionalization of Citizenship. V *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, ur. Klaus Eder in Bernhard Giesen, 180–201. Oxford: University Press.
10. Čampa, Margit. 2003. Evropsko državljanstvo – pravica do prostega gibanja in do svobodne naselitve na ozemlju držav članic Evropske unije. *Pravnik* 58(6-8): 439-451.
11. Deželan, Tomaž, Danica Fink-Hafner, Mitja Hafner-Fink in Samo Uhan. 2007. *Državljanstvo brez meja?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Dunkerley, David, Lesley Hodgson, Stanisław Konopacki, Tony Spybey in Andrew Thompson. 2002. *Changing Europe: Identities, nations and citizens*. London and New York: Routledge.

13. *Edinburški sporazumi*. 2008. Dostopno preko: http://www.eu-oplysnigen.dk/emner_en/forbehold/edinburgh/ (10. januar 2008).
14. *Elections to the European Parliament: voting rights and eligibility for citizens of the European Union*. 2008. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb> (4. januar 2008).
15. *Europe Direct*. 2008. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europedirect/index_sl.htm (5. maj 2007).
16. Falk, Richard. 1994. The Making of Global Citizenship. V *The Condition of Citizenship*, ur. Bart van Steenbergen, 127–140. London: SAGE Publications Ltd.
17. Faulks, Keith. 2000. *Citizenship*. London: Routledge.
18. Føllesdal, Andreas. 2001. *Citizenship: European and Global*. ARENA - Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State, under the Research Council of Norway, and by the EU TSER program (SOE 2973056) on European Citizenship and the Social and Political Integration of the European Union. Dostopno prek: www.arena.uio.no/publications/wp01_22.htm (12. april 2007).
19. Giesen, Bernhard in Klaus Eder 2001. Introduction – European Citizenship: An Avenue for the Social Integration of Europe. V *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, ur. Klaus Eder in Bernhard Giesen, 1–13. Oxford: University Press.
20. *Historiaciglo20.org*. 2003. *Citizenship and identity*. Dostopno prek: <http://www.historiaciglo20.org/europe/ciudadident.htm> (3. maj 2007).
21. Janoski, Thomas. 1998. *Citizenship and civil society: a frame work of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
22. Jaušovec, Boris. 2007. Nemško predsedovanje EU je bilo uspešno. *Večer*, (29. junij).
23. Jazbec, Milan. 2007. *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2007*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve RS.
24. Jelenić Zidarič, Sandra in Polonca Mrvar. 2006. *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2006*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve RS.

25. Jelenić Zidarič, Sandra. 2004. *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2004*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve RS.
26. Jelenić Zidarič, Sandra. 2005. *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2005*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve RS.
27. Kezunovič, Maja, ur. 2003. Prost pretok oseb. V *Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
28. Kos, Borivoj. 1996. Državljanstvo in EU. *Teorija in praksa* 33 (1): 90–96.
29. Kostakopoulou, Theodora. 1998. European Union citizenship as a model of citizenship beyond the nation state: possibilities and limits. V *Political Theory and the European Union – Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, ur. Albert Weale in Michael Nentwich, 158–171. London and New York: Routledge.
30. Kovács, Péter. 2000. The rights and responsibilities of the citizen in Europe. National contexts and European construction. V *Concepts of democratic citizenship, 121–146*. Strasbourg: Council of Europe.
31. Kuhelj, Alenka. 2003. Nacionalno in nadnacionalno državljanstvo v razmerah demokracije: pravno-politični diskurz o evropskem državljanstvu. *Zbornik referatov/ X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 25., 26., 27. september 2003*, 223–233. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
32. Kuper, Richard. 1998. The many democratic deficits of the European Union. V *Political Theory and the European Union – Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, ur. Albert Weale in Michael Nentwich, 143–157. London and New York: Routledge.
33. Kymlicka, Will. 2005. *Sodobna politična filozofija: uvod*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
34. Laffan, Brigid in Lindner Johannes. 2005. The Budget. V *Policy-Making in the European Union – fifth editio*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 191–212. Oxford: University Press.
35. Lars – Erik, Cederman. 2000. *Nationalism and Bounded Integrtion: What it Wuld Take to Construct a European Demos*. Dostopno prek: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_34.pdf (23. marec 2007).

36. Leca, Jean 1997. Vprašanja o državljanstvu. V *Kaj je politika?: kompandij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 373–386. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
37. Liebich, André in Daniel Warner z Jasna Dragovic, ur. 1995. *Citizenship, East and West*. Geneva: The Graduate Institute of International Studies.
38. Liebich, André. 1995. Citizenship in its International Dimension. V *Citizenship, East and West*, ur. André Liebich in Daniel Warner, 25–39. London in New York: Kegan Paul International.
39. *Lizbonska pogodba: Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije*. 2008. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06655.sl08.pdf> (25. maj 2008)
40. *Maastrichtska pogodba*. 2008. Dostopna prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98> (15. marec 2008).
41. Magnette, Paul. 2005. *Citizenship: the history of an idea*. Colchester: ECPR Press.
42. Medved, Felicita. 2001. Nationality, citizenship and integration, a European perspective. *Razprave in gradivo* 2001 (38/39): 44–67.
43. *Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije*. Dostopno prek: www.mzz.gov.si (5. maj 2007).
44. Moussis, Nicholas. 2003. *Guide to European policies – 9th revised edition*. Rixensart: European Study Service.
45. Negri, Antonio in Michael Hardt. 2003. *Imperij*. Ljubljana: Študentska založba: Ljubljana.
46. Negri, Antonio. 1999. *Insurgencies: constituent power and the modern state*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
47. Nentwich, Michael. 1998. Opportunity structures for citizen's participation: the case of the European Union. V *Political Theory and the European Union – Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, ur. Albert Weale in Michael Nentwich, 125–140. London and New York: Routledge.
48. Newman, Michael. 1997. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd.

49. *Peto poročilo o državljanstvu Unije*. 2008. Dostopno prek: <http://europa.eu/generalreport/sl/2007/rg52.htm> (5. maj 2008).
50. *Pogodba iz Nice*. 2001. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/nica.pdf> (10. januar 2008).
51. *Pogodba o EGS*. 2008. Dostopno preko: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98> (10. januar 2008).
52. *Report from Forum on European Citizenship, Warsaw, March 21-22.2003*. 2004. Dostopno prek: <http://www.batory.org.pl/english/debates/index.htm> (10. april 2007).
53. *Reports on Citizenship of the Union*. 2008. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123031.htm> (5. januar 2008).
54. Rigo, Enrica. 2008. The right to territory and the contemporary transformation of European citizenship. V *Citizenship between Past and Future*, ur. Engin F. Isin, Peter Neyers in Bryan S. Turner. London: Routledge.
55. Rizman, M. Rudolf. 2000. Relevance of Nationalism for Democratic Citizenship. *Javnost* 7(1): 5–13.
56. Roche, Maurice. 1992. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.
57. Sankovič, Nina. 2007. Nova pogodba. V *Dvanajst koščkov EU sestavljanke*, ur. Nina Sankovič, 7. Ljubljana: Urad Vlade RS za komuniciranje in Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji.
58. *The Hague Programm: ten priorities for the next five years*. 2008. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en> (4. januar 2008).
59. Thorley, John 1998. *Atenska demokracija*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
60. Tiilikainen, Teija. 1995. The Problem of Democracy in the European Union. V *A citizens' Europe In Search of a New Order*, ur. Allan Rosas in Esko Antola, 19–38. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications.
61. *Tvoja Evropa*. 2008. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/youreurope/nav/sl/citizens/citizenship/outside-eu-protection/index_sl.html (5. maj 2007).

62. van Steenbergen, Bart, ur. 1994. *The Condition of Citizenship*. London: SAGE Publications Ltd.
63. Vidmajer, Saša. 2007. Evropa brez priseljenske politike in brez solidarnosti. *Delo* (9. julij).
64. von Beyme, Klaus. 2001. Citizenship and the European Union. V *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, ur. Klaus Eder in Bernhard Giesen, 61–85. Oxford: University Press.
65. Weiler, J.H.H.. 1997. Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision. V *The Question of Europe*, ur. Peter Gowan in Perry Anderson, 265–294. London, New York: Verso.
66. Weiler, Joseph H. H.. 2002. *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
67. *Zelene knjige o Diplomatski in konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah* (2007/C 30/04). 2007. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:SL:PDF> (5. junij 2007).
68. Zupančič, Mihaela. 2002. *Državljanstvo EU – vir legitimnosti evropske integracije*. Dostopno prek: <http://www.mirovni-institut.si/Publikacija/Detail/si/publikacija/Drzavljanstvo-EU-vir-legitimnosti-evropske-integracije/> (15. marec 2007).
69. Žižek, Slavoj. 2005. Against Human Rights. *New Left Review* 34 (July August): 115-131.